Ano 7
Nº 2
2005

Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional

Ano 7 – Número 2 – 2005 – ISSN 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Cena Internacional é uma publicação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais **(http://www.relnet.com.br)**.

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-mail: **breda@unb.br**
Tel: (55)(61) 3307 2426
Fax: (55)(61) 3274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: João Victor Scherrer
E-mail: **breda@unb.br**

Capa e projeto gráfico: Samuel Tabosa [e-mail: **samuel.tabosa@gmail.com]**

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:

1. São admitidos trabalhos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais, escritos em português, inglês, francês ou espanhol.
2. A publicação dos trabalhos está condicionada a pareces de membros do Conselho Científico de *Cena Internacional* (Conselho Consultivo, Conselho Editorial e Pareceristas *Ad Hoc*) garantido o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
3. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal.
4. Os trabalhos devem ser acompanhadas de palavras-chave e de um resumo em português e abstract em inglês de até 250 palavras. A contribuição deve conter a vinculação institucional do autor.
5. As notas deverão ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais ao texto. Referências bibliográficas, quando necessárias, deverão aparecer no próprio texto, com a menção do último sobrenome do autor, acompanhado do ano da publicação e do número da página, quando necessário (CERVO, 2000: 23). As referências bibliográficas devem ser listadas ao final do artigo, em ordem alfabética, observando-se os seguintes critérios:

Para livros
Exemplo: DEMANT, Peter (2004), *O Mundo Muçulmano*. São Paulo, Contexto.

Para artigos de revista
Exemplo: HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, pp. 35-49.

Cena Internacional Ano 7 Número 2 2005

SUMÁRIO

DA TEORIA À ANÁLISE POLÍTICA: GUERRA DO IRAQUE OU DO REORDENAMENTO UNIPOLAR?*

Eugenio Diniz**

É um equívoco recorrente considerar a chamada Guerra do Iraque (2003 em diante) como um fenômeno isolado, um acontecimento ordinário, ainda que muito importante. Para entendê-la e avaliar seu sucesso e possíveis desdobramentos, é necessário situá-la no quadro mais geral da política internacional contemporânea: uma boa *análise de conjuntura* internacional deve partir de uma *síntese da estrutura* da política internacional. Cabe salientar que, em janeiro de 2006, ainda não se pode dizer que se tenha encerrado o processo político desencadeado pela ação iniciada em março de 2003. É nesse sentido que a avaliação aqui feita é, nitidamente, preliminar. Essa análise será feita a partir do Realismo Ofensivo, ainda que ligeiramente modificado.[1]

Segundo essa abordagem, as características da política internacional num dado momento dependem fundamentalmente da balança de poder, isto é, da distribuição de recursos entre os principais atores de um dado sistema internacional. Esses recursos são entendidos fundamentalmente como capacidade bélica, em primeiro lugar, e econômica, em segundo lugar. Essa distribuição de poder é considerada dos pontos de vista global, ou sistêmico — que afeta de uma forma ou de outra todos os atores do sistema internacional — e regionais — que afetam basicamente os membros de regiões específicas, cujas dinâmicas, embora também repercutam sobre o sistema internacional, são por este mais afetadas do que o afetam.

As balanças de poder são classificadas em função da quantidade de atores principais, chamados pólos, num dado sistema ou região, pois é essa quantidade que estabelece a dinâmica política. Distinguem-se, no âmbito do Realismo Ofensivo, as seguintes configurações possíveis:

- *bipolaridade*: trata-se de uma balança de poder dominada por duas potências de poderio semelhante. Caracteriza-se, segundo o Realismo Ofensivo, por um grau relativamente baixo de tensão, em que o balanceamento entre as duas potências se dá de maneira razoavelmente imediata e eficiente, pois não há a tentação de transferir os riscos e custos (*buckpassing*) para um eventual outro membro de uma aliança (que ficaria então na posição de arcar com os principais

* Este trabalho foi possível graças ao apoio do Programa de Infra-Estrutura para Jovens Pesquisadores (Edital nº 07/2003) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais-Fapemig ao Projeto de Pesquisa "Política de Defesa dos Estados Unidos e União Européia: Teste de um Modelo de Política Comparada".

** Eugenio Diniz é professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, membro do *International Institute for Strategic Studies* (IISS), Londres, e do Grupo de Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro.

riscos e custos, ou seja, com a posição de *buck-catcher*). Nessa situação, uma potência contrabalanceia a outra;

- *multipolaridade equilibrada*: trata-se de um sistema dominado por três ou mais potências em que o poder é distribuído de maneira semelhante entre elas, ou pelo menos entre as duas mais poderosas. Nesse caso, nenhuma delas está imediatamente em posição de tentar uma arrancada rumo à hegemonia regional, ou seja, não há um *hegêmona potencial*. Aqui a tensão é muito mais alta que numa balança de poder bipolar, uma vez que o balanceamento tende a ser ineficiente e demorado, pois há a desconfiança entre eventuais aliados de que seus respectivos parceiros possam tentar *buckpassing* na esperança de evitar o sofrimento e o desgaste envolvidos na tentativa de conter um agressor — e, às vezes, na expectativa de sair privilegiado na balança de poder regional. Naturalmente, essas desconfianças e tensões tendem a ser exploradas por um eventual agressor, e os demais membros do sistema sabem disso;
- *multipolaridade desequilibrada*: trata-se de um sistema dominado por três ou mais grandes potências, uma das quais é um *hegêmona potencial*. Nesse caso, a tensão é elevada ao máximo, pois a possibilidade de que aquele hegêmona potencial venha a tentar se transformar de fato no hegêmona regional é grande – e, como já vimos, o estímulo para tentá-lo é alto. Uma vez que existe o risco de uma potência vir a dominar todas as demais, estas têm um enorme incentivo para atuarem em conjunto; todas se sentem ameaçadas por aquela possibilidade. Em tese, isso deveria inibir o comportamento de *buckpassing*, haja vista que nenhum dos potenciais *buck-catchers* será capaz de brecar sozinho o hegêmona potencial, e os custos de não contê-lo são potencialmente enormes. O problema, porém, é que *os custos de tentar conter o hegêmona potencial são pelo menos igualmente grandes*. Como todos sabem disso, existe a expectativa de que o contrabalanceamento não funcione, o que aumenta os incentivos à defecção. A isso se junta ainda a possibilidade de que o hegêmona potencial utilize sua quantidade superior de recursos para oferecer vantagens e garantias adicionais a um ou mais defectores, inviabilizando qualquer perspectiva de sucesso de uma aliança contrabalanceadora. Na multipolaridade desequilibrada, portanto, o balanceamento tende a ser enormemente ineficiente, muitas vezes só ocorrendo tardiamente – e provavelmente de maneira ineficaz –, *depois* que o hegêmona potencial tiver deslanchado sua investida rumo à hegemonia regional (Mearsheimer, 2001: 337-347).[2]

Até alguns anos atrás, essas distinções valiam para todas as situações históricas desde a consolidação do sistema de Estados nacionais com o Tratado de Vestfália, no século XVII. Entretanto, em 1991, o desaparecimento da União Soviética pôs termo à bipolaridade global vigente desde o final dos anos 1940. Isso gerou um debate acerca de uma configuração até então ausente teoricamente[3], isto é, a *unipolaridade*:

- *unipolaridade*: situação em que uma única potência é tão superior a ponto de tornar impraticável a formação de uma coalizão que a contrabalanceie.[4] Situações de unipolaridade favoreceriam a *ausência de guerras* e *níveis*

> *comparativamente baixos de competição* por prestígio e segurança *entre as maiores potências*, por duas razões: as vantagens da potência predominante removeriam o problema de disputa por hegemonia *da política mundial* e reduziriam a incisividade da política de balança de poder *global* entre os principais Estados. A conseqüência disso é que há um crescimento em importância relativa das balanças de poder regionais sobre a balança de poder global – intensificado, na atual unipolaridade, pelo fato de a potência dominante estar separada das demais por dois oceanos. Essa constatação levaria a supor uma intensa competição *regional* por prestígio e segurança entre as grandes potências *locais*. Porém, o fato é que a potência unipolar tem um interesse desproporcional na manutenção do *status quo* e, portanto, tende a despender intensos esforços para preservar a ordem vigente, tornando aquela competição regional latente, surda. As razões são imediatamente compreensíveis: caso aquela competição se torne aberta, um dos lados poderá sair vencedor, o que lhe abriria espaço para se tornar um possível competidor do único pólo, no limite, *transformando o sistema unipolar em bipolar* – obviamente um resultado desvantajoso para a potência unipolar. Essa possibilidade tende, então, a ser contra-arrestada pela constante ação intervencionista da potência unipolar. Ora, uma vez que ela se engaja e assume posições, normalmente haverá poucas dúvidas quanto ao resultado da disputa. Normalmente, resta aos contendores apenas se conformarem com uma ordem aceita pela potência unipolar.[5] Assim, a gestão *global* da balança de poder, na unipolaridade, tende a ser exercida pelo único pólo do sistema.[6]

As expectativas gerais, portanto, para o comportamento de um sistema internacional unipolar são (Diniz, 2003):

- uma intensa tendência ao intervencionismo do único pólo do sistema, gerando: maior adequação da ordem internacional aos interesses da potência unipolar; e uma tendência à baixa ocorrência de guerras entre potências regionais nas regiões de interesse da potência unipolar;
- caso a potência unipolar, apesar dos constrangimentos do sistema, não seja intervencionista, as conseqüências serão: a ocorrência de guerras entre potências (particularmente, potências regionais); e, eventualmente, o surgimento de uma ou mais potências candidatas a pólo, gerando guerras entre a (ainda) principal potência e uma ou mais potências regionais ("guerras hegemônicas") *e/ou* uma transformação do sistema unipolar em bipolar ou multipolar.

Porém, existe o risco de que uma postura ativa, intervencionista, leve a um dispêndio excessivo de recursos por parte da potência unipolar – o que poderia levar à deterioração de sua posição e, no limite, à transformação do sistema, fazendo que ele deixe de ser unipolar. Evitar esse risco implicaria uma postura menos intervencionista da potência unipolar, que deixaria então a cargo das potências regionais a manutenção das balanças regionais e interviria apenas no caso em que a investida de uma potência esteja a ponto de transformar uma balança regional, sendo iminente o surgimento de um outro hegêmona naquela região.

Entretanto, essa postura de balanceador externo tende a desconsiderar o risco de que a balança regional em questão se transforme antes que a potência unipolar possa intervir. Com efeito, uma intervenção militar em outro continente exige um esforço de muito maior vulto que o exigido no caso de uma ação intracontinental. Assim, nada impede que uma investida rumo à hegemonia por uma potência de outra região seja razoavelmente bem-sucedida antes que a potência unipolar – atuando como balanceador externo – possa efetivamente intervir a ponto de evitá-lo. Nesse caso, um competidor terá surgido, e a posição da potência unipolar se terá deteriorado dramática e subitamente. Afinal, não se tratará mais apenas de impedir o surgimento de um competidor, mas sim de confrontar-se com ele, ou, alternativamente, aceitar o fim da unipolaridade e de suas vantagens. Evitar que isso ocorra exige, portanto, uma postura bem mais ativa da principal potência do sistema, levando-a a uma postura intensa e permanentemente intervencionista em outras regiões críticas, de modo a diminuir o risco de uma rápida transformação de suas balanças de poder – o que implicaria, por sua vez, um maior dispêndio de recursos e, conseqüentemente, um aumento do risco de superextensão (*overstretching*).

A potência unipolar confronta-se, portanto, com um claro dilema:

- diminuir os riscos de superextensão e paulatino enfraquecimento relativo implica aumentar os riscos de súbita transformação das balanças regionais e de deterioração igualmente súbita de sua posição de único pólo do sistema;
- diminuir os riscos de súbita transformação das balanças regionais e de deterioração igualmente súbita de sua posição de único pólo do sistema implica aumentar os riscos de superextensão e paulatino enfraquecimento relativo.

O enfrentamento desse dilema pela potência unipolar pode se dar de diversas maneiras que não são excludentes entre si, e, na verdade, se reforçam. Uma delas é hierarquizar as balanças regionais, identificando as que exigem maior intervencionismo e as que permitem uma observação à distância; outra é maximizar e ampliar suas vantagens econômicas, aumentando sua capacidade de atuação; e outra é distribuir para outros atores internacionais parte dos custos de sua atuação.

Levando em conta as balanças regionais, portanto, as *prioridades gerais* da potência unipolar seriam, pela ordem:

- impedir a transformação de multipolaridades desequilibradas em balanças de poder hegemônicas;
- impedir a transformação de multipolaridades equilibradas em desequilibradas;
- transformar multipolaridades desequilibradas em multipolaridades equilibradas;
- explorar, de fora, a competição regional em multipolaridades equilibradas e bipolaridades.

Em todos os casos, a prioridade relativa pode variar conforme a importância política de cada região para a potência unipolar e a quantidade de recursos disponíveis em cada região.

Outro elemento no enfrentamento daquele dilema seria a maximização da eficiência econômica, isto é, garantir que seus recursos sejam alocados de modo a diminuir os custos e maximizar os ganhos. Desse ponto de vista, o elemento central dessa política, no caso da potência unipolar, seria *acelerar a liberalização do comércio mundial*. Em função do tamanho da sua economia, de sua liderança tecnológica e de sua centralidade nas trocas internacionais, a potência unipolar tende a se beneficiar dessa liberalização mais que os demais atores. Independentemente de ela ser boa ou não para todos, ou para os países pobres, ou apenas para uma meia dúzia, o fato é que ela é *extremamente benéfica para a potência unipolar* e lhe daria maior fôlego para a manutenção de sua posição privilegiada.

Uma ressalva a ser feita quanto a isso, entretanto, é que alguns recursos, serviços e mercadorias são críticos, necessários demais. Nesses casos, *a garantia do acesso é mais importante do que sua obtenção a baixo custo*. Para esse tipo de recurso, a lógica política se impõe sobre a econômica, e ineficiências significativas, mais do que toleradas, são bem-vindas na medida em que diminuem os riscos de que o recurso venha a faltar em determinados momentos. Nesses casos, a potência unipolar tende a abrir exceções na orientação geral de liberalização comercial, de modo a produzir as ineficiências que geram as garantias de acesso.

Um terceiro elemento no enfrentamento daquele dilema é a *distribuição dos custos de monitoramento e verificação da conduta alheia*.[7] Desse ponto de vista, alguns organismos multilaterais podem ser de grande utilidade para a potência unipolar, na medida em que distribuem os custos do monitoramento de comportamentos e processos potencialmente desfavoráveis a ela – independentemente de o serem também para outrem. É razoável que a contribuição aportada pela potência unipolar a esses mecanismos seja muito superior à aportada por outros membros; mas isso lhe põe à disposição um reservatório de recursos humanos, organizacionais e políticos que lhe facilitam muito a vida.

Entretanto, essas instituições só interessam à potência unipolar na medida em que lhe tornem mais fácil o atendimento de suas necessidades de segurança, ainda que ao preço de uma ou outra concessão em questões menos críticas. Se, por outro lado, membros e/ou dirigentes dessas instituições desconhecem a realidade política subjacente – a unipolaridade do sistema – e esses mecanismos manifestam uma tendência de se tornarem obstáculos aos objetivos de segurança da potência unipolar, esta tenderá a se desinteressar desses organismos, depois a desconsiderá-los e, no limite, abandoná-los.

Nesse caso, caberia perguntar: qual é então o interesse dos demais países em participar desses organismos? A resposta é que a contribuição desproporcional da potência unipolar a esses mecanismos provê-lhes mais recursos do que estes a ela; em função do interesse da potência unipolar em assegurar a existência e o funcionamento da instituição, ela tende a produzir benefícios também para os demais membros – e não apenas a seus aliados mais próximos – e, em questões menos críticas ou vitais, fazer-lhes algumas concessões. Esses organismos se convertem, assim, em espaços de influência dos países menores sobre a principal potência do sistema.

Um último elemento seria o estabelecimento de relacionamentos especiais com determinados países, isto é, *aliados*. A decisão de entrar em uma aliança envolve

necessariamente pelo menos dois custos políticos significativos para cada ator: a redução da liberdade de ação e o engajamento na defesa do interesse alheio. É necessário um poderoso incentivo sistêmico para levar um ator a arcar com tais custos. Num sistema unipolar, os aliados são críticos para que a potência unipolar possa ter facilitado seu acesso às balanças de poder regionais, a recursos críticos e, eventualmente, à inteligência produzida por atores regionais relevantes. Por sua vez, estes se aliam à potência unipolar por alguma combinação dos seguintes motivos:

- a existência de uma ameaça regional significativa, que leve um ator a preferir a aliança com a potência unipolar extra-regional ao risco de ter sua autonomia cerceada ou eliminada por um ator regional poderoso;
- a possibilidade de explorar a potência unipolar, que tende a arcar desproporcionalmente com os custos de manutenção da segurança dos aliados[8];
- o risco de que, se a potência unipolar estiver ausente de uma balança de poder regional, esta decaia numa espiral de competição por segurança e/ou liderança.[9]

Aqui também cabe a ressalva: o engajamento da potência unipolar com aliados regionais estará fortemente condicionado pela importância relativa, para ela, das balanças de poder regionais. Essa importância relativa, por sua vez, está condicionada por dois fatores: a possibilidade de surgimento de um competidor na balança de poder global; e o potencial impacto econômico de uma transformação de uma balança de poder regional.

Desse ponto de vista, quais seriam as principais preocupações do ponto de vista da potência unipolar de nossa época, os Estados Unidos da América (EUA)? Podemos identificar as seguintes:

- um ressurgimento da Rússia como ator assertivo na Europa ou na Ásia;
- uma China que se fortalecesse significativamente dos pontos de vista econômico e militar;
- uma Europa efetivamente unificada politicamente;
- o surgimento de um hegêmona no Oriente Médio – entendido aqui como a região delimitada pelo Egito a oeste, a Turquia ao norte, o Irã ao leste e pelo Mar Vermelho e pelo Golfo Pérsico.

As três primeiras hipóteses, porém, precisam ser bastante qualificadas.

Em primeiro lugar, mesmo se a Rússia viesse a superar suas enormes dificuldades internas, ela ainda se defrontaria com uma série de problemas. Por um lado, ela ainda enfrentaria, ao sul-sudeste, a competição com a China, e, a oeste, com uma Europa que, embora não esteja unificada politicamente, se caracteriza pela forte presença dos EUA, com forças desdobradas na região e com um conjunto de sólidos aliados; por outro lado, ela teria o problema de seu arsenal nuclear obsolescente e declinante. Esses pontos limitam fortemente a intensidade do potencial de ameaça aos EUA representada pela Rússia.

Por sua vez, a China enfrentaria os seguintes problemas. Para que ela pudesse alcançar os EUA em termos econômicos, seria necessário um longo tempo de

permanência das altas taxas de crescimento de sua economia, não só em termos absolutos, como também relativos. Do ponto de vista militar, ela enfrentaria a competição da Rússia ao norte e, ao mesmo tempo, da Índia ao sul, o que limitaria sua capacidade de concentrar esforços na competição com os EUA – isso sem contar a questão de Taiwan.

Já no que se refere à Europa, aparecem também alguns problemas. Sua efetiva unidade política, se já parecia distante algum tempo atrás, parece ter sido praticamente descartada com a rejeição, em 2003, de uma Constituição; com a elaboração de uma nova versão dessa Constituição, em 2004, que praticamente impedia uma atuação política internacional européia unificada, que era o desejo principalmente da França e Alemanha; e, com a rejeição dessa nova versão em referendos, particularmente na França. Além disso, como já mencionado, boa parte dos países da Europa praticamente depende, em termos de capacidade bélica, de sua aliança com os EUA no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A presença estadunidense na Europa é um forte limitador da competição desta última com os EUA.[10]

Sobra, portanto, o Oriente Médio. Considere-se a situação nessa região tal como se encontrava nos primeiros meses de 2001. Essa já era então uma região crítica para os EUA. Embora não houvesse ali um potencial competidor sistêmico imediatamente perceptível, ela era crucial do ponto de vista de seu impacto num recurso crítico: energia, no caso, petróleo. Uma vez que a dinâmica política regional se caracterizava pela presença de vários atores significativos, com destaque para dois que já haviam guerreado entre si anteriormente – o Irã e o Iraque –, e que já houvera uma tentativa iraquiana, em 1990, de controlar politicamente o Kuwait, havia o real risco de que uma potência regional, caso viesse a ter uma influência desproporcional sobre a oferta de petróleo, pudesse efetivamente desestabilizar significativamente o preço dessa *commodity*, produzindo um sério impacto na economia mundial e na estadunidense em particular. Desse ponto de vista, tudo somado, a balança de poder no Oriente Médio seria, em 2001, a que mais riscos trazia aos EUA, exigindo um tipo diferenciado de engajamento, se comparado ao que existia então.

Nada disso, entretanto, ocupava então o topo da agenda política dos EUA. Sua distância com relação aos demais atores internacionais, em termos de recursos econômicos e bélicos, era de tal ordem que lhes parecia ter uma tranqüilidade considerável, que era necessário apenas assegurar e fortalecer. Não por acaso, em termos de segurança e defesa, o principal tema da agenda era o Sistema de Defesa Antimísseis, ou *National Missile Defense* (NMD), uma espécie de escudo de proteção contra eventuais (poucos) mísseis que pudessem vir a ser lançados contra seu território. A ausência de uma intensa competição política, associada a uma espécie de ressaca da Guerra Fria, parecia estar tornando os EUA um tanto distantes desses assuntos. Não que eles estivessem totalmente fora de cogitação, pelo contrário. Vários sinais de modificação de sua postura internacional já se faziam presentes, mas, como dito, não ocupavam o topo da agenda política.

É aqui que entram os atentados de 11 de setembro de 2001. A partir daí, tomou-se consciência, nos EUA, de uma vulnerabilidade que, até então, só era identificada em alguns círculos acadêmicos e no interior de algumas burocracias especificamente voltadas para questões de segurança e defesa. Entretanto, o maior impacto dos

acontecimentos daquele dia não decorreu daquilo que efetivamente aconteceu, mas sim do que poderia ter acontecido: atentados nos EUA envolvendo armas químicas, biológicas ou nucleares, chamadas de armas de destruição em massa (ADMs).

Os atentados de 11 de setembro catapultaram as questões de segurança para o topo da agenda política estadunidense. Após um breve período de assimilação e após o enfrentamento imediato e derrubada do Talibã no Afeganistão, ocorre a fusão das duas agendas[11]: a mais imediata, relacionada ao enfrentamento da ameaça de atentados terroristas, principalmente o risco das ADMs; e a sistêmica, de longo prazo, voltada para a preservação da posição política privilegiada dos EUA, isto é, a agenda da política de poder. Esse casamento aparece primeiro no famoso discurso do "eixo do mal", proferido pelo Presidente George W. Bush, e, posteriormente, no documento *National Security Strategy*, ambos de 2002.[12] No primeiro, associam-se as questões dos Estados que estariam perseguindo programas de armas de destruição em massa e dos grupos terroristas com capacidade de atuação internacional; no segundo, estabelece-se que a principal preocupação dos EUA é a preservação do seu *status* de supremacia militar e da ação preemptiva (ou preventiva)[13] contra Estados que estariam apoiando grupos terroristas ou estariam desenvolvendo armas de destruição em massa.

Aqui é necessário deter-se em um ponto sobre o qual há enorme controvérsia e confusão. A constatação de que o Iraque não produziu agentes químicos e bacteriológicos após 1991 gerou a percepção de que os países membros da Coalizão, principalmente os EUA e o Reino Unido, inventaram uma falsa ameaça de armas de destruição em massa do Iraque para viabilizarem a guerra, ou de que essa não é uma preocupação verdadeira, real, premente. Esse entendimento ignora alguns pontos importantíssimos e, se persistir, poderá levar a decisões profundamente equivocadas, decorrentes dessa interpretação.

O primeiro ponto é que o mesmo relatório que afirmou que não foram encontradas armas de destruição em massa no Iraque constatou que ele poderia produzir grandes quantidades de agente mostarda em prazo de três a seis meses, sendo ainda capaz de produzir munição baseada nesse agente quando a necessidade aparecesse.[14] Em nenhum momento, a Comissão das Nações Unidas para Monitoramento, Verificação e Inspeção (UNMOVIC) pôde constatar nada disso, e parte substancial da infra-estrutura que o permitiria não foi detectada pela UNMOVIC. Foi necessária a guerra para que se pudesse saber efetivamente qual o *status* do Iraque quanto a armas químicas, biológicas e nucleares e, principalmente, quanto à extensão e capacidade de seus programas.

O segundo ponto a salientar é que, pelo menos até setembro de 2002, as avaliações a respeito dos programas iraquianos tendiam a convergir, inclusive as de países que resistiram à guerra.[15] Em rigor, a única discordância entre os serviços de inteligência dos EUA e Reino Unido, de um lado, e da França, de outro, no que concernia aos programas iraquianos era referente à capacidade de reconstituição do programa de armas nucleares do Iraque, particularmente caso este viesse a obter material físsil em quantidade suficiente. No que se referia a armas químicas e bacteriológicas, a França também considerava que o Iraque vinha tentando reconstruir seus estoques desde a saída dos inspetores, em 1998. A diferença entre os países residia em *como lidar com a situação* e, particularmente, na avaliação da capacidade de os inspetores da Organização das Nações Unidas (ONU) identificarem as irregularidades. Foi por também considerar que o Iraque vinha procurando obter ADMs que a França aprovou a Resolução 1.441.

Além disso, antes da guerra, a avaliação de que o Iraque estaria reconstituindo seus estoques foi reiterada em estudos independentes. A avaliação do *International Institute for Strategic Studies* (IISS), de Londres, realizado por uma equipe considerável, que incluiu ex-inspetores, inclusive o falecido David Kelly, fora na mesma direção daquela dos serviços de inteligência, incluindo a avaliação de que o Iraque poderia, em questão de meses, reconstruir seu programa de armas nucleares se viesse a obter material físsil. O mesmo vale para a avaliação do *Carnegie Endowment for International Peace*, uma organização que foi contrária à guerra e que, entre seus membros, conta com vários críticos do Presidente George W. Bush. Antes da guerra, a opinião de inúmeros inspetores e ex-inspetores ia na mesma direção. Vários deram depoimentos públicos em que afirmavam sua avaliação. Além disso, salientavam a dificuldade de obtenção de informações por parte dos inspetores da ONU, seja da UNSCOM, seja da UNMOVIC, dada a relutância dos iraquianos em cooperar e dada sua capacidade de acobertamento.[16] Concordavam ainda que os programas não tinham como ser muito grandes e que provavelmente a quantidade de armas de destruição em massa à disposição do regime do então presidente Saddam Hussein também seria pequena.[17]

Houve um dentre os antigos inspetores que emitiu uma nota dissonante. Trata-se de Scott Ritter, que, antes da guerra, afirmara:

> *"Por volta de 1998, podia-se afirmar com segurança que o Iraque fora desarmado* até o ponto em que ele não representavam mais uma ameaça no que se referia a seus recursos de ADMs e, dada a alta qualidade das inspeções de monitoramento e verificação então em curso, qualquer tentativa do Iraque de reconstruir seus programas de ADM não passaria despercebida.

Entretanto, cabe perguntar: por que o Iraque, e não o Irã ou a Coréia do Norte, países também citados no discurso do "eixo do mal"? É aqui que se manifesta o casamento das agendas imediata e de longo prazo mencionadas anteriormente: a balança de poder no Oriente Médio é prioritária para os interesses estadunidenses e se tornou ainda mais premente depois dos atentados de 2001; o Iraque estava nessa situação após doze anos de sanções, ao passo que Irã e Coréia do Norte eram problemas bem mais recentes e poderiam, pelo menos naquela conjuntura, ser tratados de outra forma; e, talvez como fator mais importante, a posição geográfica do Iraque é nitidamente superior do ponto de vista da política dos EUA para o Oriente Médio.

O Oriente Médio é hoje uma das áreas mais críticas para os EUA, em função:

- de sua importância central para um recurso crítico – petróleo;
- da intensa competição regional;
- do potencial de proliferação de armas de destruição em massa e de veículos lançadores de grande alcance (basicamente mísseis);
- da presença de grupos não-estatais com capacidade de emprego da força em escala internacional, ou contra aliados vitais dos EUA;
- e do potencial de convergência entre vários desses fatores.

Não por acaso, dos três países citados no "discurso do eixo do mal", dois são do Oriente Médio; dos grupos listados no documento, todos os três são da região. Tudo

somado, chega a ser surpreendente que um outro país da região, que não é signatário da Convenção de Armas Químicas e que é tido pelos EUA como guarida àqueles grupos, não tenha sido mencionado no discurso, isto é, a Síria. O outro país citado – a Coréia do Norte –, conquanto potencialmente ameaçador, não reúne o mesmo conjunto de elementos que se concentra no Oriente Médio.

É importante deixar claro que, no que se refere ao petróleo do Oriente Médio, a questão não é o *controle dos poços de petróleo iraquianos*, mas sim *impedir que algum país da região tenha o controle dos preços internacionais graças à ocupação de poços dos vizinhos ou a um agigantamento de sua capacidade de influência sobre os demais produtores*. Mas essa possibilidade suporia a alteração na balança de poder regional; evitar esse tipo de alteração na balança de poder do Oriente Médio já é atender a esse objetivo. Dito de outro modo: *o petróleo aumenta dramaticamente a importância da balança de poder no Oriente Médio*. Mas a questão, então, volta a ser a balança de poder no Oriente Médio, e não o petróleo iraquiano em si mesmo, caso contrário, o curso de ação mais óbvio seria, simplesmente, *suspender as sanções então vigentes sobre o Iraque*.[18] Este simplesmente não poderia dispensar o concurso do capital e tecnologia dos Estados Unidos; mesmo que pudesse, a negociação do levantamento das sanções certamente incluiria esse ponto.[19]

Além disso, é público e notório que o Oriente Médio é uma região extremamente instável do ponto de vista político, e o papel do Iraque era destacado nessa instabilidade. O Iraque travou uma guerra com o Irã por nove anos e, pouco tempo depois, invadiu o Kuwait, havendo na época indícios também de que poderia dirigir-se para a Arábia Saudita – o que o tornaria o "senhor do petróleo" na região. Alterar a balança de poder no Oriente Médio, diminuindo os fatores de instabilidade na região, seria então um objetivo crítico dos Estados Unidos.

Havia ainda a intensa preocupação internacional, e estaduniense em particular, com relação ao risco de proliferação de ADMs na região em função dos recentemente revelados programas do Iraque, do Irã e da Síria, além da reconhecida capacidade nuclear de Israel. Esse risco era composto pelos programas de ampliação do alcance de mísseis. Havia uma intenção clara dos Estados Unidos de passar a mensagem de que não se admitiria mais tergiversação a esse respeito. Particularmente, o fato de que o Iraque vinha evadindo doze anos de esforços internacionais nesse campo era instrumental na transmissão dessa mensagem.

O panorama político da região era composto ainda pela presença de grupos terroristas com capacidade de atingir os Estados Unidos ou seus aliados na região ou fora dela, com o apoio, conivência ou tolerância de países do Oriente Médio. Além da Al Qaeda, particularmente na Arábia Saudita, destacava-se a preocupação com o Hamas, o Jihad Islâmico e o Hizbollah. Embora não haja evidências sólidas a respeito de uma colaboração ativa entre o ex-presidente Hussein e a Al-Qaeda, o apoio do Iraque aos terroristas suicidas palestinos era conhecido e alardeado pela imprensa iraquiana, controlada pelo governo. Os Estados Unidos sustentam que o Irã apóia o Hizbollah, em conjunto com a Síria; esta, por sua vez, teria também, na percepção estaduniense, sólidos laços com o Hamas e o Jihad Islâmico. Desde setembro de 2001, é um dos pontos mais consistentes da administração Bush a mensagem de que o patrocínio, apoio ou conivência com grupos e atos terroristas não serão tolerados.

O fato de que vários desses processos, ou todos eles, pudessem convergir compunha a centralidade do Oriente Médio na política dos Estados Unidos.

A posição do Iraque é nitidamente privilegiada na consecução desses objetivos. Ao contrário da Arábia Saudita e do Qatar, o Iraque possui extensa fronteira com o Irã e a Síria, além da própria Arábia Saudita. Uma presença militar estaduniense maciça no Iraque criaria uma enorme capacidade de pressão sobre esses países tanto no que se refere à questão da proliferação de ADMs e mísseis quanto no que se refere ao terrorismo. Particularmente no atinente à Arábia Saudita, uma presença militar maciça dos Estados Unidos no Iraque permitiria continuar pressionando-a no enfrentamento da Al-Qaeda em seu território e evitar a escalada de uma fonte de insatisfação da população do Reino com relação à família real, que era exatamente a presença de grandes contingentes militares estadunidenses.

Por fim, o fato de que o Iraque vinha sofrendo e evadindo sanções da ONU havia doze anos deveria tornar, aos olhos do governo estaduniense, muito mais fácil angariar apoio à iniciativa, particularmente dentro do Conselho de Segurança da ONU. A busca desse apoio se deu não em função de qualquer amor do governo dos Estados Unidos a organismos multilaterais em geral, ou à ONU em particular. Devia-se ao fato de que esse apoio distribuiria os custos da ação (mais os políticos que os financeiros) e reforçaria a mensagem que os Estados Unidos queriam passar. É interessante notar que, mesmo após não terem obtido apoio do Conselho de Segurança, os Estados Unidos insistiram na formação de uma coalizão que, com a exceção dos britânicos, contribuiu com muito poucas forças e recursos; e que, desde o primeiro momento, tenham sucessivas vezes voltado à ONU para dar seqüência ao processo político e buscar o envio por outros países de forças para o Iraque – ponto em que não houve sucesso.

Isso é relevante porque o uso recorrente do termo “unilateral” tende a obscurecer dois pontos importantes. O primeiro é que, de fato, os Estados Unidos ainda têm, sim, interesse na ONU, não por qualquer motivo altruísta, mas porque ela pode lhes ser útil na consecução de seus interesses de segurança. Como já ressaltado anteriormente, se a ONU ou outros organismos forem percebidos pelos Estados Unidos sistematicamente como entraves a esses interesses, seu governo tenderá a se distanciar deles, o que diminuirá a capacidade de se conter os Estados Unidos em questões menos vitais. Porém, se acreditarem efetivamente que os Estados Unidos já se desinteressaram da ONU, outros países poderão estar desperdiçando boas oportunidades de, como já dito, influenciarem o comportamento estaduniense.

O outro ponto que tende a ser obscurecido pelo uso recorrente do termo “unilateral” é que a coalizão que derrubou o ex-presidente Saddam Hussein contava com 49 países, dos quais 34 chegaram a enviar forças para a região; entre esses últimos, 20 eram europeus.[20]

À luz dessas considerações, como avaliar o que ocorreu desde o início da invasão do Iraque, em 19 de março de 2003, até as eleições de dezembro de 2005?

Parece haver aqui um problema de foco. Os inúmeros problemas diariamente relatados, no que se refere seja à violência em partes do Iraque, seja à má vontade com os Estados Unidos em vários governos e segmentos da opinião pública mundial, seja ao comportamento de soldados da coalizão em prisões, seja às dificuldades da reconstrução econômica e social do Iraque, seja à falta de corroboração das alegações de uma retomada da produção de armas químicas e biológicas pelo Iraque, tendem a

obscurecer a percepção da evolução do processo. Ao derrubarem em menos de um mês o regime do ex-presidente Saddam Hussein, ao viabilizarem a formação de um novo governo no país, muito mais próximo de seus interesses do que se poderia esperar antes, ao disporem de uma presença militar maciça no país, com fronteira com a Síria, o Irã e a Arábia Saudita, ao eliminarem, pelo menos para o médio prazo, a possibilidade de que algum ator regional controle efetivamente o fluxo de petróleo da região, os Estados Unidos reconfiguraram toda a política do Oriente Médio, suprimindo, para um horizonte de tempo considerável, um dos principais fatores de instabilidade da região, estando muito mais bem posicionados que antes para influir decisivamente na política regional. Os Estados Unidos são, hoje, o principal ator político do Oriente Médio.

Além disso, os Estados Unidos, junto com seus parceiros, passaram claramente a mensagem de que, se identificarem em determinado país sinais de apoio a grupos terroristas e de programas de obtenção de armas de destruição em massa, sua insatisfação poderá ser levada até as últimas conseqüências, nem que, para isso, tenha de arcar com custos consideráveis em termos de vidas e de prestígio político. As dificuldades encontradas na ocupação não vão mascarar fato que, para muitos governos, é o mais relevante: o regime do ex-presidente Saddam Hussein foi derrubado em menos de um mês, seus filhos morreram, ele está preso e a grande maioria de seus auxiliares também. De uma maneira um tanto paradoxal, as dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos e demais membros da coalizão podem até mesmo ter reforçado a mensagem: se a guerra tivesse sido apoiada por França, Alemanha, Rússia e China, e/ou se o processo político posterior à queda do ex-presidente Saddam Hussein tivesse sido tranqüilo, poderia haver algum traço de esperança para potenciais adversários, esperança de que os Estados Unidos jamais se atreveriam a agir contra a oposição, se não de membros permanentes do Conselho de Segurança, pelo menos contra a oposição de seus aliados da OTAN; ou então de que, diante de uma ocupação problemática, os Estados Unidos e seus aliados desistiriam.

Cumprido o objetivo de derrubar o ex-presidente Saddam Hussein e inaugurar um novo processo político no Iraque – o que se denominara, antes da guerra, de “mudança de regime”, ao enfraquecer a capacidade bélica do Iraque, ao estabelecer a real situação do Iraque quanto a armas químicas, biológicas e nucleares, ao desmantelar o que sobrara dos programas de armas de destruição em massa no país, os Estados Unidos e seus aliados eliminaram um dos principais fatores de instabilidade no Oriente Médio e deram início a um processo de completa redefinição da dinâmica política regional.

Em primeiro lugar, há a situação da Líbia, um país que por mais de vinte anos esteve submetido a sanções internacionais por causa de suas ligações com grupos terroristas e que, recentemente, sofreu uma enorme reviravolta política, abrindo mão de programas de armas de destruição em massa, inclusive nucleares, até então largamente ignorados. Após esse processo, a Líbia – um país produtor de petróleo – vem sendo reintegrada politicamente, inclusive com o anúncio de restabelecimento formal de laços diplomáticos com os Estados Unidos. Essa reviravolta política da Líbia permitiu a identificação e desbaratamento da rede clandestina de proliferação nuclear centrada no Paquistão, o que talvez seja um dos resultados mais espetaculares, do ponto de vista dos Estados Unidos, de todo o processo envolvendo o Iraque. Incidentalmente, o caso da Líbia revela de maneira ofuscante o quanto são falhos os

atuais mecanismos de controle dos organismos internacionais, notadamente da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Em segundo lugar, há o impacto no relacionamento entre Israel e a Autoridade Palestina. A neutralização da ameaça iraquiana diminuiu substancialmente o problema da Frente Oriental israelense. Essa tranqüilidade estratégica israelense substancialmente maior, conjugada com o nítido enfraquecimento dos grupos terroristas palestinos promovido pelo governo israelense desde 2001, com o término da construção da barreira de segurança em torno da Faixa de Gaza, também em 2001, e com o início da construção da barreira de segurança em torno da Cisjordânia, gerou as condições políticas para a decisão de retirada israelense da Faixa de Gaza e, posteriormente à morte do Presidente da Autoridade Palestina, Yasser Arafat, trouxe à baila a consideração de possíveis outros movimentos que poderiam levar à criação de um Estado Palestino, com Israel na melhor situação estratégica pelo menos desde o fim da guerra entre o Irã e o Iraque.[21] Trata-se de um resultado político bastante favorável para os Estados Unidos.

Em terceiro lugar, governos cujo empenho no combate a grupos terroristas era questionável se viram forçados a uma atuação mais decisiva. O caso mais nítido é a família real da Arábia Saudita, cuja posição política foi favorecida pela possibilidade de retirada das forças estadunidenses que faziam a proteção de seu território contra a ameaça iraquiana. A presença daquelas forças era motivo de grande insatisfação no Reino e parecia em larga medida responsável pela popularidade da Al-Qaeda no país. O fim da ameaça iraquiana tornou-a desnecessária. Ao mesmo tempo, a manifestação do empenho dos Estados Unidos parece ter tornado o risco de não combater a Al-Qaeda maior que o risco de combatê-la. Esse resultado também é bastante favorável aos Estados Unidos.

Em quarto lugar, a Síria e o Irã estão sob intensa pressão. A manutenção da Força Multinacional no Iraque sob condições amplamente percebidas como adversas e o seu empenho na redefinição do processo político iraquiano parecem ter encorajado a oposição libanesa a enfrentar a Síria. Embora o processo esteja longe de concluído – e provavelmente enfrentará muitas perturbações, inclusive ações violentas por parte de atores na tentativa de preservar ou aumentar seu cacife político, ou talvez de descarrilhar todo o processo –, o mero fato de que as forças sírias tenham deixado o Líbano já demonstra a intensidade da redefinição política ora em curso no Oriente Médio. Uma eventual, embora improvável, redefinição do papel do Hizbollah implicaria um outro golpe na capacidade política da Síria – no caso, também do Irã.

O relacionamento com o Irã deteriorou-se desde o começo de 2004 em função de dois acontecimentos: a efetiva inviabilização do grupo político reformista no país graças à ação do Aiatolá Ali Khamenei e do Conselho de Guardiães da Revolução, particularmente quanto à eleição para o Majlis (o Legislativo iraniano); e a aparentemente pouca influência iraniana no processo político em curso no Iraque. O sinal mais visível dessa deterioração foi o recrudescimento do relacionamento entre o Irã e a AIEA, mas alguns outros movimentos de menor porte apontam também para essa deterioração. É nítida a intensificação das tensões que imediatamente se seguiram às eleições iraquianas, em 31 de janeiro de 2005. A questão é que o Irã vem progressivamente se configurando como o único ator regional problemático do ponto de vista dos Estados Unidos. Com a contenção da ameaça do Iraque, com a segurança de Israel progressivamente

aumentando, com a Síria perdendo rapidamente grande parte de seus trunfos políticos, com a família real saudita combatendo a Al-Qaeda, pode-se dizer que, no Oriente Médio, só o Irã ainda não se conformou a essa nova ordem política para o Oriente Médio.

Note-se que também a posição do Irã não é boa no momento. Há presença de tropas estadunidenses tanto a leste, no Afeganistão, quanto a sudoeste, no Iraque. A retirada síria do Líbano implica maior dificuldade para o Hizbollah. A pressão que o Irã vem sofrendo não se resume aos Estados Unidos e aos membros da coalizão que atuou no Iraque, mas inclui a França e a Alemanha, que se opuseram a essa intervenção. Nesse momento, os indícios parecem apontar na direção de que o Irã terá, ao final do processo, menos capacidade de atuar politicamente no Oriente Médio do que tinha antes da guerra – a não ser que o Irã venha a ter acesso à plena capacidade bélica nuclear.[22]

Não por acaso, o regime iraniano parece estar jogando agora tudo para obter esse trunfo: a possibilidade de um programa nuclear. Paradoxalmente, o processo político em torno do programa nuclear iraniano aponta ainda para dois outros sucessos políticos estadunienses. O primeiro é que, rigorosamente, até agora, o Irã não descumpriu as obrigações internacionais de que é parte. As pressões políticas a que o Irã vem sendo submetido em razão de suas atividades nucleares são muito mais consistentes com a nova postura diante dos mecanismos internacionais de não-proliferação de ADMs, anunciada pelo Presidente George W. Bush em 2004.[23] O segundo é que, desde as declarações anti-israelenses do presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad e da constatação do impasse nas negociações entre o Irã e Alemanha, França e Reino Unido, boa parte do debate político vem se dando em torno da avaliação da existência e identificação de opções militares disponíveis, ou seja, discute-se intensamente se uma ação preventiva (ou preemptiva) é uma alternativa viável ou não, contraproducente ou não, no caso em questão. Desses dois pontos de vista, a maneira como vêm sendo conduzidos debates e negociações é também um sucesso do Presidente George W. Bush – embora não se possa dizer o mesmo, pelos menos por enquanto, do resultado das negociações e debates.

Nada disso pode ser tido como consolidado. Não há garantias de que o processo político iraquiano não vá sofrer um revés significativo. Não é impossível que haja uma guerra de milícias ou facções no Líbano – o que poderia criar um espaço para a volta da Síria. Até o presente momento, a Autoridade Palestina não reorganizou seus serviços de segurança e não atuou efetivamente contra os grupos terroristas; o processo de criação de um Estado Palestino ainda pode ser interrompido, caso a segurança de Israel esteja ameaçada. A família real saudita ainda se encontra longe de uma posição sólida. Porém, tal como as coisas vêm caminhando até agora no Oriente Médio, os Estados Unidos estão muito próximos de um significativo sucesso político.

Ampliando o foco, observam-se outros fenômenos políticos de grande porte, também favoráveis aos Estados Unidos.

Antes de mais nada, o topo da agenda política internacional hoje é ocupado por questões relacionadas à não-proliferação nuclear, o que não era o caso, a não ser para os Estados Unidos, nem mesmo após os atentados de 11 de setembro de 2001. Estes haviam trazido grupos terroristas para o topo da agenda, mas a questão das armas de destruição em massa não estava, até antes da Guerra do Iraque, no mesmo patamar de preocupação. Não é mais o caso.

Além disso, no âmbito da ONU, a demonstração de força política vem obrigando a organização a pensar formas de continuar a ser atraente para os Estados Unidos, principalmente após a reeleição do Presidente Bush. Tanto o relatório do grupo indicado pelo Secretário-Geral Kofi Annan, apresentado em dezembro de 2004 (United Nations, 2004), quanto o relatório do próprio Secretário-Geral, apresentado em 21 de março de 2005 (Annan, 2005), apontam para o reconhecimento dos interesses estadunienses, especialmente no que se refere à necessidade de atuação preventiva (ou preemptiva). Trata-se de um desdobramento político favorável aos Estados Unidos.

Um desdobramento muito relevante, porém, parece ter passado despercebido. Praticamente coincidindo com a captura do ex-presidente Saddam Hussein, houve o fracasso da reunião da União Européia envolvendo as discussões de uma primeira proposta para sua Constituição.[24] O pomo da discórdia foi a repartição dos votos entre os países. O colapso se deu exatamente em função da tentativa de França e Alemanha de reduzir a influência dos países menores nas decisões da União Européia, no que sofreram a resistência de Espanha e Polônia, apoiadas ainda pelo Reino Unido. Ou seja: os três países europeus que mais intensamente se engajaram ao lado dos Estados Unidos no caso do Iraque, contra os dois países europeus que mais intensamente resistiram aos Estados Unidos no mesmo caso.

Quem por acaso observar um mapa da Europa destacando os países europeus que se opuseram à guerra no Iraque, os países que não se opuseram e não enviaram tropas e os que enviaram tropas ao Iraque observará o seguinte: toda a Europa Central – e particularmente os países que desde 1989 vêm se libertando da dominação ou influência soviética ou russa –, imprensada entre França e Alemanha, de um lado, e a Rússia, de outro; e França e Alemanha, imprensadas entre Portugal, Espanha e Reino Unido, de um lado, e a Europa Central, de outro. Para os países da Europa Central, o pior que poderia acontecer seria um retraimento dos Estados Unidos com relação à OTAN, pois isso os deixaria à mercê do apetite político de França e Alemanha (no caso da União Européia) e Rússia (que também aumentaria sua influência em questões de segurança e defesa da União Européia). Ao tentarem ser um obstáculo para os Estados Unidos, França e Alemanha empurraram aqueles países para os braços estadunienses, e estes para aqueles.

Embora a posição da Espanha se tenha modificado após a mudança de governo de março de 2004, a situação geral não se alterou, de tal modo que, em 2004, foi acordado um texto para a Constituição Européia[25] que, de fato, limitaria a capacidade de atuação política unificada da União Européia, dando muito maior capacidade de resistência e de autonomia ao Reino Unido, Dinamarca, Itália e também aos países anteriormente sob a influência política da União Soviética.

O quadro no final de 2005 era, portanto:

- um significativo revés de França e Alemanha no seu grande projeto político, que era uma União Européia com grande capacidade de atuação política concertada sob liderança de ambas;
- uma exacerbação da resistência na Europa ao apetite político de França e Alemanha – para tanto, exigindo uma maior aproximação com os Estados Unidos por parte dos resistentes e um maior distanciamento com relação a

França e Alemanha, o que significa, portanto, um enfraquecimento da coesão da União Européia;
- a resistência de França e Alemanha na questão do Iraque deu aos Estados Unidos fortes incentivos para uma maior aproximação junto aos países europeus que resistiam à liderança política de França e Alemanha, sedimentando e consolidando, assim, o enfraquecimento da coesão política da União Européia;
- desse modo, os que gostariam que uma União Européia com atuação política internacional concertada servisse de contrapeso político aos Estados Unidos viram esse sonho adiado indefinidamente.

Evidentemente, a rejeição do tratado constitucional nos referendos da França e da Alemanha reduziram ainda mais, e talvez definitivamente, a capacidade de atuação política concertada da União Européia na política internacional. Esse resultado inesperado e em larga medida despercebido talvez seja o de maior conseqüência, no longo prazo, para a política internacional não tanto pelo que produziu, mas pelo que impediu que se produzisse.[26]

Do ponto de vista da estrutura política do sistema internacional, o resultado agregado é, por conseguinte, que os Estados Unidos, ao contrário do que pareceria à primeira vista, aparentam ter saído muito mais fortalecidos do que entraram. Por esse prisma, a avaliação acima corrobora uma das expectativas identificadas anteriormente para a dinâmica do sistema unipolar, no caso de ativismo do único pólo do sistema, ou seja, a maior adequação da ordem internacional aos interesses da potência unipolar. Assim, à luz de tudo o que foi dito e com o benefício da retrospectiva, talvez o processo político iniciado em 19 de março de 2003 deva ser propriamente considerado, para dar um nome pomposo, a Primeira Guerra do Reordenamento Unipolar, isto é, da adequação da política internacional aos objetivos político-estratégicos dos Estados Unidos. Ao dizer "Primeira", não se trata de afirmar que necessariamente haverá outras, mas sim de afirmar que é possível que outras ocorram. Naturalmente, outras abordagens que não a do Realismo Ofensivo (modificado) talvez produzissem análises diferentes do fenômeno em questão.

Notas

1 O texto aqui apresentado é fortemente dependente de Diniz (2004), em que são confrontadas algumas limitações da versão original do Realismo Ofensivo, tal como proposto por Mearsheimer (2001). Particularmente, exploram-se ali: (i) o contraste entre os conceitos de hegemonia (segundo Mearsheimer, 2001) e de unipolaridade (segundo Wohlforth, 1999, e Wohlforth, 2002); (ii) a insuficiente exploração das demandas derivadas daquilo que Mearsheimer chama de "poder latente", ou seja, "os ingredientes socioeconômicos necessários à construção do poder militar" (Mearsheimer, 2001: 55), particularmente no que se refere a relacionamentos multilaterais; e (iii) o impacto dessas considerações na dinâmica política de um sistema unipolar, particularmente para a potência unipolar. Desse ponto de vista, é que me refiro a um Realismo Ofensivo modificado. Alguns pontos são retomados aqui, mas a exposição e a demonstração geral do argumento não serão repetidas.

2 Mearsheimer menciona ainda a hipótese da *bipolaridade desequilibrada*, que, no entanto, descarta por ser um conceito inútil. Afinal, caso um sistema fosse dominado por duas potências, sendo uma delas marcadamente superior à outra, a mais forte poderia rapidamente sobrepujar a mais fraca, que não teria a quem recorrer. O sistema se transformaria então em hegemônico (Mearsheimer, 2001: 337).

[3] Na verdade, havia uma discussão acerca dos "impérios" ou "paz imperial", como em Aron (1962: 157-161, 724-750), mas com características muito distintas da idéia de unipolaridade.

[4] Estou deliberadamente evitando aqui o debate unipolaridade *versus* hegemonia, de que trato em Diniz (2004), optando pela abordagem de Wohlforth (1999, 2002). Basicamente, para Mearsheimer, uma balança hegemônica se caracteriza pela presença de um Estado tão poderoso que domina todos os outros Estados no sistema, em essência, a única grande potência no sistema. O termo *hegêmona* adquire aqui então um significado muito preciso. É mister ter claro, portanto, que um Estado, mesmo substancialmente mais poderoso que os demais, não é uma potência hegemônica, não é um hegêmona, se enfrenta outras grandes potências. Note-se que esse atributo é, na verdade, bem mais exigente que o estabelecido por Wohlforth para uma balança unipolar — que não supõe que o único pólo do sistema domine todos os demais (ver Diniz, 2004). Para uma outra visão de "unipolaridade sem hegemonia", ver Wilkinson (1999).

[5] Não se pode inferir que a unipolaridade signifique o fim de todos os conflitos ou que se espere que os Estados Unidos alcancem seus interesses em todas as questões em todos os momentos.

[6] Para uma visão distinta da dinâmica da unipolaridade, ver Layne (1993). Para uma visão mais centrada em aspectos políticos da unipolaridade atual e menos nos aspectos estruturais da unipolaridade, ver Krauthammer (1990-1991, 2002-2003). Para um contraponto, caracterizando a situação atual como "uni-multipolaridade", ver Huntington (1999).

[7] Esse ponto é aludido, de passagem, em Allin, Gordon e O'Hanlon (2003: 12). Existe algum paralelismo entre o argumento apresentado aqui e a noção de "multilateralismo coercitivo" exposta por Keohane (2002), embora não se trate da mesma coisa, de forma alguma. A discussão aqui apresentada guarda ainda semelhança com a feita por Martin, quando argumenta a respeito do multilateralismo em situações de *suasion*. Ela observa corretamente que: "*No geral, crises em situações de suasion tipicamente decorrerão de mudanças na balança de poder*" (Martin, 1992: 791) [tradução livre]. Entretanto, ela explora a situação em que há um *enfraquecimento relativo* da principal potência. A situação que analisamos, porém, tem a ver com um *fortalecimento relativo* da principal potência — daí algumas diferenças que aparecem em nossa análise com relação à dela. A análise feita aqui se beneficiaria enormemente de uma discussão ainda mais formal — até onde saibamos, ainda não disponível na literatura.

[8] Esse ponto foi argumentado em Olson e Zeckhauser (1966).

[9] Cabe uma ressalva. Esse último tipo particular de incentivo à *manutenção* de uma aliança só existirá quando *duas condições estiverem simultaneamente presentes*: (a) o sistema *unipolar* tiver sido *precedido* por um sistema *bipolar*, em que as alianças entre potências menores e um pólo são constituídas a partir da ameaça representada pelo outro pólo e são necessariamente mais rígidas e duradouras, conforme argumentado por Waltz (1979) e por Snyder, (1984); (b) a potência unipolar tiver sido um dos pólos do sistema bipolar precedente; (c) o núcleo central da aliança tiver sido construído durante o sistema bipolar precedente. Na ausência de qualquer uma dessas condições, a dinâmica da balança de poder regional tenderá a impedir a formação dessa aliança no interior de um sistema unipolar — a não ser por imposição da potência unipolar.

[10] Note-se que esse fenômeno pode estar sofrendo alterações que, sem embargo, tendem a ser favoráveis, e não prejudiciais, aos interesses estadunidenses e que já podem ser um resultado dos últimos acontecimentos; voltar-se-á a isso mais tarde. A literatura sobre a relação entre os EUA e os países europeus no âmbito da OTAN após o fim da Guerra Fria é bastante grande. Apenas para se dar alguma idéia do debate, ver Diniz (2003); Duffield (1994-1995); Glaser (1993); Haftendorn (1997); Mearsheimer (1990); Wallander (1999); Waltz (1993, 2000).

[11] Trata-se de uma interpretação do autor, mas as evidências apontam claramente para o fato de que, particularmente para os principais responsáveis por formulação de políticas do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa, até 2001, essas agendas estavam separadas. A título de ilustração, ver Mann (2004).

[12] Ver Bush (2002a, 2002b).

[13] A distinção entre *preemption* e *prevention* geralmente está relacionada à iminência ou não de uma suposta ação por parte de um oponente. Muitas vezes, chega-se, por razões diversas, a distinções um

tanto arbitrárias que levam a conclusões bastante discutíveis. Por exemplo, Reiter (1995) define “guerra preemptiva” como aquela que “[...] *irrompe primariamente porque o atacante sente que ele próprio será o alvo de uma ação militar no curto prazo*” (Reiter, 1995: 6) [tradução nossa], ao passo que o termo “guerra preventiva” designaria uma guerra que “[...] *começa quando um estado ataca porque sente que no longo prazo (geralmente poucos anos adiante) ele será atacado ou padecerá de uma crescente inferioridade estratégica relativa*” (Reiter, 1995: 6-7) [tradução nossa]. Adotando, a partir daí, o critério de que uma guerra será preemptiva se “[...] *a motivação primária para um ataque for que o atacante pensa que seu alvo atacaria primeiro em até 60 dias*” (Reiter, 1995: 13) [tradução nossa] e baseando-se no banco de dados do Projeto *Correlates of War* (COW) – que, por sua vez, considera “guerra” apenas quando o número de mortos é superior a 1.000 (mil); do contrário, tratar-se-á de uma “disputa militarizada” –, Reiter conclui que guerras preemptivas quase nunca ocorrem, o que enfraqueceria a capacidade preditiva da teoria do balanço ataque-defesa, refutaria o modelo da espiral como explicação das causas da guerra e finalmente, portanto, demonstraria que fatores estruturais seriam insuficientes para a predição de conseqüências na política internacional (ver Reiter, 1995: 33). Para uma argumentação mais consistente e bastante convincente ao caracterizar a proposta da *National Security Strategy* de 2002 como de ação preventiva e não preemptiva, ver Freedman (2003).

14 Iraq Survey Group (2004a: “Chemical” 2); Iraq Survey Group (2004d: 25).

15 Ver *Central Intelligence Agency* (2002); *British Government* (2002); Beltran (2002); El Khatib (2002). Ao contrário dos EUA e do Reino Unido, a França não divulgou oficialmente as avaliações de seus serviços de inteligência.

16 Ver, por exemplo, Albright (1998); Albright e Hinderstein (2002); Chipman (2002); Cirincionne et al. (2002); Hinderstein e Albright (2002); Kay (1998); Kelly (2003a, 2003b); Samore (2003); Tucker (1996).

17 Houve um dentre os antigos inspetores que emitiu uma nota dissonante. Trata-se de Scott Ritter, que, antes da guerra, afirmara:

> “*Por volta de 1998, podia-se afirmar com segurança que o Iraque fora desarmado* até o ponto em que ele não representavam mais uma ameaça no que se referia a seus recursos de ADMs e, dada a alta qualidade das inspeções de monitoramento e verificação então em curso, qualquer tentativa do Iraque de reconstruir seus programas de ADM não passaria despercebida.
>
> “Infelizmente, a UNSCOM, sob pressão dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha para não aceitar nada menos que 100 por cento de aceitação [*compliance*] do Iraque e sob a direção de um novo chefe [*Executive Chairman*], Richard Butler [...], não reconheceu os resultados consideráveis em termos de desarmamento que haviam sido obtidos” (Ritter, 2001: 32). [tradução nossa]

Note-se que Ritter afirma que *essa conclusão já estaria clara em 1998*: é isso o que ele afirma na citação acima, e que é coerente com todo o restante do texto citado e de várias outras de suas declarações nessa época. A respeito, veja-se ainda Ritter (2002). Para um comentário crítico, veja-se Hayes (2002). O problema é como reconciliar o dito acima com o depoimento do próprio Major Ritter ao Senado dos EUA, em 3 de setembro de 1998, onde se lê:

> “*O Iraque hoje não está desarmado e permanece uma feia ameaça a seus vizinhos e à paz mundial*. Os americanos que pensam que isso é importante e que algo deve ser feito sobre isso têm que estar profundamente desapontados com nossa liderança. Eu estou hoje aqui para fornecer-lhes detalhes específicos sobre a abrangência e a natureza da interferência dessa administração sobre a UNSCOM, o efeito debilitador que tal interferência tem sobre a capacidade da UNSCOM de prosseguir em sua missão de desarmamento do Iraque e apelar à Administração e ao Senado para que trabalhem juntos para fazer a política da América para o Iraque voltar ao que fora no passado: pleno atendimento [*full compliance*] com o estabelecido nas resoluções do Conselho de Segurança, incluindo viabilizar a continuidade da UNSCOM em sua missão de desarmamento de maneira irrestrita e desimpedida. Somente com o restabelecimento de tal política, claramente afirmada e resolutamente implementada, os Estados Unidos têm alguma chance de retomar seu papel de liderança na supervisão do desarmamento efetivo e verificável do Iraque, de tal modo que nem nós nem os vizinhos do Iraque no Oriente Médio sejam ameaçados pelas armas nucleares, químicas ou biológicas de Saddam Hussein ou pelos mísseis balísticos de longo alcance capazes de lançar [*delivering*] tais armas.” (Ritter, 1998a). [tradução nossa]

Ou então com o artigo publicado por ele em dezembro de 1998, onde se lê:

"Mesmo hoje, o Iraque não está nem perto de desarmado. A UNSCOM não tem uma declaração completa do Iraque referente a suas capacidades proibidas, o que torna intrinsecamente especulativo qualquer prounuciamento acerca da extensão da retenção pelo Iraque de seu arsenal proscrito. Mas, com base em inteligência de alta credibilidade, a UNSCOM suspeita que o Iraque ainda tem agentes biológicos como antraz, toxina de botulina e clostrídio em quantidade suficiente para encher várias dúzias de bombas e ogivas de mísseis balísticos, bem como os meios de continuar produzindo esses agentes letais. O Iraque provavelmente retém várias toneladas da altamente tóxica substância VX, bem como sarin e gás mostarda. Esse agente está armazenado em projéteis de artilharia, bombas, e ogivas de mísseis balísticos. E o Iraque retém infra-estrutura industrial de uso dual significativa, que pode ser usada para rapidamente retomar a produção de armas químicas em escala industrial" (Ritter, 1998b) [tradução nossa]. A respeito, ver Beals (1998); Hopkins (1998); Human Events (1998); Landay (1998); Omestad e Fasulo (1998); Ritter (1999).

Ritter jamais apresenta qualquer justificativa para sua drástica mudança de posição, que ocorreu por volta de 2000. A respeito, ver Debre (2000), em que aparecem os primeiros sinais de mudança de posição. Simplesmente, de uma hora para outra, ele subitamente muda sua avaliação dramaticamente. Em tese, não há problema algum em se mudar de opinião. Só que ele fica a nos dever qual foi o fator – novas informações, mudança na situação, ou algo parecido – que obrigou a uma mudança tão drástica e igualmente enfática de posição.

Há outros pontos no artigo de 2001 que deixam muito a desejar. Por exemplo, o Major Ritter menciona, como evidência a apoiar sua nova tese, que o ex-chefe da UNSCOM, Rolf Ekeus, teria admitido que, por volta de 1995, o Iraque teria sido "fundamentalmente desarmado", tendo sobrado apenas algumas perguntas. De fato, o embaixador Ekeus fez essa declaração. Porém, depois disso, a deserção do General Hussein Kamel al-Majid levou a uma avalanche de novas declarações por parte do Iraque e a novas descobertas por parte da UNSCOM quanto à extensão dos programas iraquianos e quanto ao insucesso da UNSCOM em descobri-lo. Sobre esse ponto, ver Tucker (1996); Kay (1998); Albright (1998), por exemplo.

[18] Há quem duvide que isso seria politicamente possível após tanto tempo de sanções. Entretanto, a Líbia deixou de ser um pária internacional em aproximadamente um ano, após desfazer-se de seus programas de armas de destruição em massa.

[19] Ver, por exemplo, Bartis (2003); Maugeri (2003); Noël (2002, 2003); Taylor (2003). Para a posição contrária, ver, por exemplo, Boniface (2002) e Klare (2003). Nada disso implica supor que, após a guerra, tendo em vista o fato consumado da modificação do *status quo*, aí sim as empresas americanas, britânicas e de outros membros da coalizão não seriam privilegiadas, ou negar que isso fosse possível.

[20] Retorna-se a esse ponto mais abaixo, porque esse é um dos impactos mais importantes e, ao mesmo tempo, menos percebidos da guerra até agora.

[21] Isso não significa que não possa haver desdobramentos políticos desfavoráveis a Israel na região; apenas que, neste momento, Israel está, do ponto de vista estratégico, em boas condições para enfrentá-los. Sobre a segurança de Israel, a barreira de segurança e o impacto da Guerra do Iraque na equação estratégica israelense, ver Amidror (2004, 2005); Halim (2004); Horovitz (2005); *International Court of Justice* (2004); *Israel Ministry of Foreign Affairs* (2004); Luft (2004); Makovsky (2004a; 2004b); O'Neill (1994); Rynhold (2004); Spyer (2005).

[22] Não basta ser capaz de produzir um artefato nuclear. É necessário solucionar problemas de engenharia e operacionais significativos, como torná-lo compatível com a sua instalação em ogivas; ser capaz de proteger-se contra um ataque de neutralização de seus sistemas de lançamento – o que implica alto grau de dispersão e, portanto, complica e aumenta os custos de dispor de capacidade de alerta antecipado e de proteger essa capacidade de alerta; manter uma capacidade de retaliação – pois, do contrário, a credibilidade de uma ameaça de utilização de qualquer artefato nuclear se torna muito baixa; e todas as minuciosas providências que tudo isso implica. Esses são apenas alguns exemplos.

[23] Ver Bush (2004). Alguns temas colocados pelo Presidente Bush apareceram também na exposição do Diretor Geral da AIEA, Mohammed El-Baradei, ao *International Institute for Strategic Studies*, em

Londres. Não se pode dizer, entretanto, que haja uma perfeita congruência entre ambos nessa matéria. A respeito, ver El-Baradei (2005).

24 Na verdade, tratar-se-ia mais precisamente de um tratado de pretensões constitucionais. A respeito, ver Dawood (2005).

25 Ver nota anterior.

26 O curioso nisso é que esse resultado parece não ter sido antecipado nem buscado conscientemente.

Referências Bibliográficas

ALBRIGHT, David (1998), "Masters of Deception". *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 54, nº 3, May/ June, www.thebulletin.org/issues/1998/mj98/mj98albright.html, acesso em 12 de janeiro de 2003.

_____ e HINDERSTEIN, Corey (2002), *Now for the Hard Part: Implementing Strengthened Inspections in Iraq*, www.isis-online.org, acesso em 14 de janeiro de 2003.

ALLIN, Dana H., GORDON, Phillip H. e O'HANLON, Michael E. (2003), "The Democratic Party and Foreign Policy". *World Policy Journal*, (Spring), pp. 7-16.

AMIDROR, Yaakov (2004), *Israel's Security: The Hard-Learned Lessons*, www.washingtoninstitute.org /templateC06.php?CID=384, acesso em 28 de abril de 2004 [publicado originalmente em *Middle East Quarterly,* Winter, 2004].

_____. (2005), *Israel's Requirements for Defensible Borders: the Military-Strategic Perspective*, www.defensibleborders.org, acesso em 29 de julho de 2005

ANNAN, Kofi (2005), *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary General*, www.un.org, acesso em 21 de março de 2005.

ARON, Raymond (1962), *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris, Calmann-Levy.

BARTIS, James T. (2003), "Iraqi Oil and the Global Economy". *Rand Corporation*, www.rand.org, acesso em 10 de janeiro de 2003

BEALS, Gregory (1998), "All our Hard Work is for Naught". *Newsweek*, vol. 132, nº 10, 7 de setembro de 1998, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

BONIFACE, Pascal (2002), "États-Unis: Objectif Pétrole". *Institut des Relations Internationales et Stratégiques*, www.iris.org, acesso em 26 de janeiro de 2003.

BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JR., Domício (2002), *Concertação Múltipla: a Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.

BUSH, George W. (2002a), *State of the Union Address*. White House, January 29, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html, acesso em 15 de abril de 2003.

_____. (2002b), *The National Security Strategy of the United States of America*. White House, September 17, www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf, acesso em 22 de setembro de 2002.

_____. (2004), *President Announces New Measures to Counterthe Threat of WMD. Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation*. White House, February 11, www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/print/20040211-4.html, acesso em 24 de agosto de 2004.

CHIPMAN, John (2002), *Iraq's Weapons of Mass Destruction: a Net Assessment- Statement by IISS Director.* London, International Institute for Strategic Studies – IISS, www.iiss.org,, acesso em 12 de setembro de 2002.

CIRINCIONE, Joseph (2002), "Iraq", *in* Joseph Cirincione. *Deadly Arsenals*. Carnegie Endowment for International Peace, www.ceip.org/files/projects/npp/resources/DeadlyArsenals/ chapters%20(pdf)/16-Iraq.pdf, acesso em 13 de outubro de 2003.

DAWOOD, Layla (2005), "Referendos Populares na Europa: Ratificação de Uma Constituição Européia?" *Conjuntura Internacional Pucminas*, 8 de abril, http://producao.volo.com.br/ri/conjuntura/analises/338.html, acesso em 14 de abril de 2005.

DEBRE, Guillaume (2000), "U.N.'s Resolution to Inspect Iraqi Weapons seen as Futile". *Christian Science Monitor*, vol. 92, nº 184, 14 de agosto, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

DINIZ, Eugenio (2003), "Realismo, Institucionalismo Liberal e a Inserção Internacional do Brasil: Uma Agenda de Pesquisa Empírica", *in* Esteves, Paulo Luiz (org.). (2003), pp. 133-168.

____. (2004), "Considerações sobre a Relevância de Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade". *Paper* apresentado ao 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, www.cienciapolitica.org.br/RI5-Eug%eanio_Diniz.pdf, acesso em 21 de março de 2005.

DUFFIELD, John S. (1994-1995), "Nato's Functions after the Cold War". *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 5, pp. 763-787.

ELBARADEI, Mohamed (2005), *Reflections on Nuclear Challenges Today (Alistair Buchan Lecture)*. International Institute for Strategic Studies, December 6th, www.iiss.org, acesso em 14 de dezembro de 2005.

ESTEVES, Paulo Luiz (org.) (2003), *Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração*. Belo Horizonte, Editora Pucminas.

FREEDMAN, Lawrence (2003), "Prevention, Not Preemption". *Washington Quarterly*, vol. 26, nº 2, Spring, pp. 105-114, acesso via base de dados Muse em 29 de maio de 2005.

GLASER, Charles L. (1993), "Why Nato is Still Best: Future Security Arrangements for Europe". *International Security*, vol. 18, nº 1, Summer, pp. 5-50.

HAFTENDORN, Helga (1997), *The Post-Cold War Transformation of the Atlantic Alliance (The Madeleine Feher European Scholar Lecture)*. The Begin-Sadat Center, University of Bar-Ilan, www.biu.ac.il/SOC/besa/books/mfa1.html, acesso em 3 de abril de 2002.

HALIM, Ahmad Abdel (2004), "The New 'New World Order': Regional Security after Iraq". *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, vol. 11, nº 1, pp. 11-15, acesso via Base de Dados Ebsco em 8 de agosto de 2004.

HAYES, Stephen F. (2002), "Saddam Hussein's Iraq: Not a Threat? Scott Ritter Goes Once More unto the Breach on Behalf of Saddam Hussein". *Daily Stand*, 16 de maio, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

HINDERSTEIN, Corey e ALBRIGHT, David (2002), *Back to Basics: Achieving Effective Inspections in Iraq*. 16 de setembro, www.isis-online.org, acesso em 14 de janeiro de 2003.

HOPKINS, Kara (1998), "Clinton deceived Americans, not Saddam, on Iraq Policy: Administration Publicly Threatens War, Privately Appeases Saddam". *Human Events*, vol. 54, nº 35, 18 de setembro, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

HOROVITZ, David (2005). "Editor's Notes: The Barrier Comes of Age". *Jerusalem Post Online Edition*, 8 de abril, www.jpost.com, acesso em 12 de abril de 2005.

HUMAN EVENTS (1998), "Ritter: Clinton Wagged the Dog". *Human Events*, vol. 54, nº 49, 25 de dezembro, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, March/April, pp. 35-49.

IKENBERRY, John (ed.) (2002), *America Unrivaled: the Future of the Balance of Power.* Ithaca, Cornell University Press.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2004), *Legal Consequences of The Construction of A Wall in The Occupied Palestinian Territory*, www.icj-cij.org, acesso em 20 de julho de 2004.

IRAQ SURVEY GROUP (2004), *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD*. 30 de setembro, www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd_2004, acesso em 6 de outubro de 2004.

ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (2004), *Four years of Conflict: Israel's War Against Terrorism*. www.mfa.gov.il, acesso em 4 de novembro de 2004.

KAY, David (1998), "Statement of Dr. David Kay, Vice-President and Director of the Center for Counterterrorism, SAIC, and former UNSCOM nuclear inspector, McLean, VA", *in* UNITED STATES SENATE (1998), *Iraq: Are Sanctions Collapsing? Joint Hearing before the Committee on Foreign Relations- United States Senate and Committee on Energy and Natural Resources- United States Senate*. May 21. Washington (D.C.), United States Government Printing Office, pp. 34-41, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105_senate_hearings&docid=f:49526.pdf., acesso em 14 de julho de 2003.

____. (2003), "Statement by David Kay on the Interim Progress Report on the Activities of the Iraq Survey Group (ISG) before the House Permanent Select Committee on Intelligence, the House Committee on Appropriations, Subcommittee on Defense, and the Senate Select Committee on Intelligence", October 2, www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2003/david_kay_10022003.html, acesso em 2 de outubro de 2003.

KELLY, David (2003a), *Oral Evidence Taken before the Foreign Affairs Committee on Tuesday 15 July 2003*. United Kingdom Parliament, www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaff/uc1025-i/uc102502.htmAcesso em 21 de julho de 2003.

____. (2003b), "Only Regime Change will Avert the Threat". *Guardian Unlimited*, 31 de agosto, www.guardian.co.uk, acesso em 9 de setembro de 2003.

KEOHANE, Robert O. (2002), "Multilateral Coercive Diplomacy: Not 'Myths of Empire'". *CIAO Working Paper*, November, http://www.ciaonet.org/special_section/iraq/papers/ker02/ker02.html, acesso em 27 de fevereiro de 2003.

____ e WALLANDER, Celeste A.; HAFTENDORN, Helga (eds.). (1999), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. New York, Oxford University Press.

KLARE, Michael T. (2003), "The Coming War With Iraq: Deciphering the Bush Administration's Motives". *Foreign Policy in Focus*, January 16, www.fpif.org, acesso em 26 de janeiro de 2003

KRAUTHAMMER, Charles. (1990-1991), "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs*, vol. 70, nº 1, pp. 23-33.

____. (2002-2003), "The Unipolar Moment Revisited". *The National Interest*, Winter, pp. 5-17.

LANDAY, Jonathan S. (1998), "Weapons Showdown Goes Beyond Iraq". *Christian Science Monitor*, vol. 90, nº 208, 21 de setembro, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

LAYNE, Christopher (1993), "The Unipolar Illusion: why Great Powers will rise". *International Security*, vol. 17, nº 4, Spring, pp. 5-51.

LUFT, Gal (2004), "All Quiet on the Eastern Front? Israel's National Security Doctrine After the Fall of Saddam". Analysis Paper Number 2, March (The Saban Center For Middle East Policy At The Brookings Institution), www.brookings.edu, acesso em 17 de abril de 2004.

MAKOVSKY, David (2004a), "A Fence that Works", www.washingtoninstitute.org, acesso em 28 de abril de 2004 [Originalmente publicado em *Los Angeles Times*, 24 de fevereiro de 2004].

____. (2004b), "How to Build a Fence". *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 2, março/abril, pp. 50-64, acesso via Base de Dados Ebsco em 17 de abril de 2004.

MANN, James (2004), *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. New York, Viking Penguin.

MARTIN, Lisa L. (1992), "Interests, Power and Multilateralism". *International Organization*, vol. 46 nº 4, Autumn, pp. 765-792.

MASTANDUNO, Michael (1999), "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War", *in* Kapstein, Ethan e Mastanduno, Michael (eds.) *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*. New York, Columbia University Press, pp. 138-181.

MAUGERI, Leonardo (2003), "Not in Oil's Name". *Foreign Affairs*, vol. 82, nº 4, July/August, pp. 165-174.

MEARSHEIMER, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W.W. Norton.

____. (1990), "Back to the Future". *International Security*, vol. 15, nº 1, Summer, pp. 5-56.

____. (1994-1995), "The False Promise of International Institutions". *International Security*, vol. 19, nº 3, Winter, pp. 5-49.

MURRAY, Douglas J. e VIOTTI, Paul R. (eds.) (1994), *The Defense Policies of Nations: a Comparative Study*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

NOËL, Pierre (2002), *Les Etats-Unis Face à Leur Dépendance Pétrolière*. Institut Français des Relations Internationales, www.ifri.org, acesso em 16 de janeiro de 2003.

____. (2003), *L'Amérique et le Pétrole Irakien*. Institut Français des Relations Internationales. Disponível em www.ifri.org, acesso em 17 de março de 2003

O'NEILL, Bard E. (1994), "Israel", *in* Murray, Douglas e Viotti, Paul R. (1994), pp. 497-541

OLSON JR, Mancur e ZECKHAUSER, Richard (1966), "An Economic Theory of Alliances". *The Review of Economic and Statistics*, vol. 48, nº 3, August, pp. 266-279.

OMESTAD, Thomas e FASULO, Linda (1998), "Sounding Retreat on Saddam Hussein?". *U.S. News & World Report*, vol. 125, nº 9, Acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

POSEN, Barry R. (2003), "Command of the Commons: the Military Foundations of U.S. Hegemony". *International Security*, vol. 28, nº 1, pp. 5-46.

____, ROSS e Andrew L. (1996-1997), "Competing Visions for U.S. Grand Strategy". *International Security*, vol. 21, nº 3 (Winter), pp. 5-53.

PROENÇA Jr., Domício, DINIZ, Eugenio e RAZA, Salvador Ghelfi (1999), *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

PUTNAM, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: the Analysis of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, nº 3, pp. 427-460.

REITER, Dan (1995), "Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen". *International Security*, vol. 20, nº 2, pp. 5-34, Acesso via base de dados JSTOR em 31 de julho de 2001.

RITTER, Scott (1998a), *Testimony of Scott Ritter, former UNSCOM Inspector, before the U.S. Senate*, www.ceip.org/programs/npp/ritter.htm.. Acesso em 14 de julho de 2003.

____. (1998b), "Saddam's Trap". *New Republic*, vol. 219, nº 25, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

____. (1999), "Secrets and Spies". *New Internationalist*, nº 316, setembro, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

____. (2001), "The Saddam Trap: Lessons in Failed Foreign Policies". *Harvard International Review* (Winter), pp. 28-32.

____. (2002), "Inspections: the Record". Excerpts of Interview with William Rivers Pitt. *Nation*, vol. 275, nº 13, Ocotber 21, acesso eletrônico via base de dados EBSCO em 14 de julho de 2003.

RYNHOLD, Jonathan (2004), "Israel's Fence: Can Separation Make Better Neighbours?" *Survival* vol. 46, nº 1, Spring, pp. 55-76.

SAMORE, Gary (2003), *Oral evidence Taken before the Foreign Affairs Committee on Tuesday 17 June 2003*, www.publications.parliament.uk, acesso em 22 de julho de 2003.

SCHWELLER, Randall L. (1997), "New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, Dec. 1997, pp. 927-930

____. (1998), *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest.* New York, Columbia University Press.

SNYDER, Glenn H. (1984), "The Security Dilemma in Alliance Politics". *World Politics*, vol. 36, nº 4, pp. 461-495.
SPYER, Jonathan 2005. "The Impact of the Iraq War on Israel's National Security Conception". *Middle East Review of International Affairs*, vol. 9, nº 4, December, pp. 34-47, http://meria.idc.ac.il/journal/2005/issue4/Spyer%20pdf.pdf, acesso em 7 de dezembro de 2005.
TAYLOR, John (2003), "Jerry Taylor discusses 'Blood for Oil'", http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/2861721.stm, acesso em 30 de setembro de 2003.
TUCKER, Jonathan B. (1996), "Monitoring and Verification in a Noncooperative Environment: Lessons from the U.N. Experience in Iraq". *The Nonproliferation Review,* Spring-Summer, pp. 1-14.
UNITED NATIONS (2004), *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. *Report of the Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, www.un.org, acesso em 7 de dezembro de 2004.
WALLANDER, Celeste A. (2000), "Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War". *International Organization*, vol. 54, nº 4, Autumn, pp. 705-735.
WALT, Stephen M. (987), *The Origins of Alliances*. Ithaca (NY), Cornell University Press.
WALTZ, Kenneth N. (1959), *Man, the State an War.* New York, Columbia University Press.
____. (1979), *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.
____. (1993), "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18, nº 2, Autumn, pp. 44-79.
____. (2000), "Structural realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25, nº 1, Summer, pp. 5-41.
WILKINSON, David (1999), "Unipolarity without Hegemony". *International Studies Review*, vol. 1, nº 2, Summer, pp. 141-172.
WOHLFORTH, William (1999), "The Stability of a Unipolar World". *International Security*, vol. 24, nº 1, Summer, pp. 5-41.
____. (2002), "U.S. Strategy in a Unipolar World" *in* Ikenberry, John (2002), pp. 98-118.

Resumo

O objetivo do presente artigo é realizar uma avaliação preliminar sobre o impacto e os possíveis desdobramentos da Guerra do Iraque, que teve início em março 2003, situando-a no quadro geral da política internacional contemporânea. A avaliação realizada baseia-se no Realismo Ofensivo, abordagem que considera que as características da política internacional num dado momento dependem fundamentalmente da balança de poder, ou seja, da distribuição de recursos entre os principais atores de um dado sistema internacional. Esses recursos são entendidos fundamentalmente como capacidade bélica, em primeiro lugar, e econômica, em segundo lugar. A distribuição de poder, por sua vez, é considerada dos pontos de vista global (sistêmico) e regionais.

Abstract

The main objective of the present article is to make a preliminary evaluation about the impacts and possible developments of the Iraq War, which began in March of 2003, placing it in the contemporary international politics framework. The evaluation made is based on Offensive Realism, an approach which considers that the characteristics of international politics in a given time fundamentally depend upon the balance of power, that is, the distribution of resources between the main actors of a given international system. These resources are basically understood as military capacity, in the first place, and economic capabilities, in the second place. The power distribution, by its turn, is considered from the global (systemic) or regional points of view.

“EXPORTAÇÃO DA DEMOCRACIA”: HEGEMONIA DO MODELO NEOCONSERVADOR NA POLÍTICA ESTADUNIDENSE PARA O ORIENTE MÉDIO?*

Peter Demant**

Introdução

Poucos meses após os devastadores ataques da Al-Qaeda contra as Torres Gêmeas e o Pentágono, em 11 de setembro de 2001, George W. Bush empreendeu um projeto geopolítico destinado não somente a punir os agressores e a deter possíveis futuros inimigos, mas a transformar a estrutura social, política e econômica dos Estados muçulmanos no Oriente Médio, considerados disfuncionais produtores de terrorismo e agressões. Esse projeto já estava implícito na invasão ocidental ao Afeganistão, do fim de 2001, e foi o que justificou a invasão ao Iraque, em março de 2003. Com altos e baixos, a política de exportar “valores americanos” para países culturalmente muito diferentes, com o objetivo de melhorar a segurança estadunidense, continua guiando a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) até hoje. O que vulgarmente é conhecido como “exportação da democracia” tem produzido uma série de efeitos domésticos e internacionais tão impressionante que alguns falam de “cataclisma”. A estratégia conseguiu, pelo menos até agora, preservar o território estadunidense de novos estragos prometidos pela Al-Qaeda e grupos terroristas afins. Além disso, de forma direta, afastou dois regimes hostis, ajudou indiretamente a transformar vários deles e influenciou uma série de outros.

Se o pior tem sido evitado, a nova estratégia está longe, no entanto, der ser um êxito fulgurante. Seria imprudente afirmar que a democratização prometida tem se consolidado no Afeganistão ou no Iraque, ou que o Oriente Médio está indo na direção desejada pelos EUA. Ou ainda que o terrorismo de origem islamista diminuiu ao redor do mundo. Em conseqüência de sua nova postura assertiva e (para muitos críticos) unilateralista, a posição global dos EUA mudou profundamente, rompendo alianças com velhos parceiros europeus e agravando tensões com outros Estados; o sistema de governança internacional constituído pela Organização das Nações Unidas (ONU), já frágil e fragmentário, entrou em crise e o antiamericanismo se espalhou em muitas sociedades, no mundo muçulmano e fora dele. Encontram-se inúmeras críticas à “hegemonia dos EUA”. Se entendermos o conceito de hegemonia em seu significado

---

* Este artigo está baseado no *paper* homônimo apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), Caxambu, 2529 de outubro de 2005.

** Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo.

gramsciano, como construção do consentimento (Cox, 1981: 126-155), é provável que seja mais correto dizer que a única superpotência é hoje **menos** hegemônica do que em qualquer outro momento desde o fim da Guerra Fria.

Neste artigo recordaremos brevemente as marcas da "Doutrina Bush" e discutiremos o quanto ela representa de ruptura com relação a políticas externas anteriores. Em seguida, analisaremos algumas fontes intelectuais da virada política estadunidense, associada à escola neoconservadora. Na última parte do texto, examinaremos algumas conseqüências do projeto "exportação da democracia" nos países-alvo do mundo muçulmano, com atenção particular às contradições que dificultam sua aplicação.

1. O 11 de setembro e a política externa estadunidense

1.1. Etapas da Doutrina Bush

Após o 11 de setembro, a administração Bush apontou o islamismo ou fundamentalismo muçulmano[1] violento como o desafio central à segurança dos EUA e, progressivamente, à convivência internacional em geral. Com isso e com as respostas que propôs, efetuou a mais drástica virada na política externa dos EUA desde o início da Guerra Fria. Seu ponto de gravidade deslocou-se de uma abordagem relativamente passiva do inimigo, objetivando sua contenção (durante a Guerra Fria) e a manutenção do *status quo* nos anos 90), para uma política ativa, objetivando uma revolução nas relações internacionais e no interior das sociedades; de (neo)realista para idealista; de uma abordagem quase totalmente estatocêntrica para uma que divide atenções entre Estados e fatores não-estatais; de eurocêntrica para médio-oriental. Hoje, os EUA estão dando mais atenção a questões de segurança do que à globalização econômica.

Tal virada na política externa estadunidense aconteceu em passos distintos, cada um deles mais radical do que o anterior. Embora não possamos reconstituir essa trajetória em detalhes, dada a falta de acesso a documentos relevantes, a evolução da reflexão interna da administração e seus estágios são bastante conhecidos.

O ponto de partida dessa trajetória não deixava vislumbrar o futuro próximo: em janeiro de 2001, George W. Bush chegava ao poder com um programa internacional que se diferenciava do de seu predecessor, Bill Clinton, e de seu concorrente democrata e ex-vice presidente, Al Gore, ao enfatizar o unilateralismo, a rejeição a embaraços estrangeiros e a recusa da "construção da sociedade civil" em nações recentemente democráticas – ou seja, todos os princípios caros à visão clintoniana. Havia um tom mais nacionalista, com ecos isolacionistas. Um ano depois, Bush abraçava um engajamento com o mundo externo muito mais intenso do que Clinton e iniciava o mais abrangente processo de "construção de nação" desde a democratização introduzida na Alemanha e no Japão após a Segunda Guerra Mundial.

Os ataques de 11 de setembro, que causaram mais de 3.000 mortos além de feridos e danos econômicos astronômicos, foram uma surpresa completa tanto para o governo quanto para o público estadunidenses. Foram o primeiro ataque ao solo nacional desde a invasão britânica de Washington, em 1814, e a primeira agressão externa de tamanha extensão desde o ataque japonês a Pearl Harbor, em 1941. Em conseqüência, o 11 de setembro destruiu, num só golpe, o sentimento de segurança presente na consciência

coletiva estadunidense. Garantida há séculos pela situação geopolítica de isolamento do continente americano, esta “segurança grátis” foi minada pelas novas tecnologias e pelas guerras mundiais. Porém, sua percepção nunca foi seriamente afetada. O sentimento de segurança sobreviveu às ameaças de destruição que comportavam uma guerra nuclear com a União Soviética e fortaleceu-se com o desaparecimento desta.

Os atentados foram de um impacto sem precedentes por terem acontecido num período de paz contra alvos civis indefesos e por terem sido cometidos por um ator não-estatal.[2] Os EUA passaram a enfrentar um inimigo de tipo novo, invisível, sem estrutura localizável, sem reivindicações negociáveis, preparado para se suicidar e para atingir com a sua morte um grande número de civis estadunidenses. O governo dos EUA viu-se frente a um problema grave e inédito, que implicava simultaneamente questões de segurança imediata (como impedir ou limitar novos ataques?) e estratégica (como reagir e como influenciar as relações internacionais para prevenir uma repetição e, preferivelmente, erradicar seus autores?), intelectual (qual era a natureza do inimigo?), e emocional/doméstica (como acalmar uma população traumatizada, como lhe “vender” uma resposta?).

Uma seqüência de passos intelectuais e estratégicos logo conduziria os EUA a maciças intervenções no Oriente Médio. O passo mais crítico ocorreu de imediato, quando Bush definiu o atentado como um ato de guerra contra os EUA e não como um crime comum, ainda que de dimensões monumentais, que teria sido passível de tratamento policial ou judicial, ao invés de militar e político internacional. Bush declarou uma “guerra contra o terror”. Embora o conceito de “terror” se mostrasse seriamente deficiente – pois “terror” ou “terrorismo” referem-se a uma maneira de fazer a guerra ou de fazer uso da violência anticivil para fins políticos, mas não definem um inimigo concreto – tal “guerra” tornou-se logo o prisma mental pelo qual toda a política externa estadunidense se reorganizaria. E ela continua a ser seu maior princípio (Mead, 2004: 113).

Assim, os EUA decidiram que a guerra contra o terrorismo incluiria a pressão sobre qualquer Estado suspeito de o abrigar, tolerar ou ajudar. É possível que esse passo – de responsabilizar Estados pelo comportamento de terroristas estrangeiros presentes em seu território – tenha se inspirado no exemplo de Israel que, desde os anos 50, utiliza esse princípio para justificar incursões contra a Jordânia, o Líbano e a Síria, acusados de apoiar *fedaiyin* palestinos. No imediato, esse passo traduziu-se em uma pressão sobre o regime talebã do Afeganistão, acusado de abrigar Osama bin Laden. Em outubro de 2001, quando o governo em Cabul recusou-se a extraditá-lo, os EUA iniciaram, com o aval da comunidade internacional, uma invasão que depôs o regime islamista. Tanto a liderança talebã quanto bin Laden escaparam. Em seguida, os EUA pressionaram Filipinas, Somália, Sudão, Iêmen, Paquistão e outros Estados para ajudar na repressão a terroristas islamistas ativos em seus territórios. A política continua até hoje.

Uma segunda escalada aconteceu em janeiro de 2002 quando Bush associou publicamente o risco de armas de destruição em massa (ADMs) ao terrorismo e arrogou aos EUA o direito de travar uma guerra preventiva contra qualquer Estado ditatorial implicado na produção de ADMs e/ou na sua entrega a terroristas.[3] Os EUA identificariam os terroristas e fariam o necessário para eliminá-los – junto com os regimes que os apóiam – por todos os meios necessários, em cooperação com outras potências se possível, mas sozinhos, se necessário.

Bush havia exposto uma idéia que antes só existira de forma implícita: a de que o terrorismo, apoiado por certas ditaduras, constituía a ponta-de-lança de forças negativas, autoritárias, repressivas e obscurantistas *globais*. Essas forças estariam em luta contra outras, defensoras da liberdade, da democracia e dos direitos individuais, representadas em primeiro lugar pelos EUA. As primeiras foram retoricamente subsumidas em um "eixo do mal", incluindo nomeadamente o Iraque, o Irã e a Coréia do Norte. A determinação do quadro dos associados desse clube não foi explicitada. Tratava-se de três ditaduras abjetas, mas bastante diferentes entre si, sendo duas inimigas veementes, deixando de fora outros sérios "candidatos" como a Líbia e a Síria, sem falar do Paquistão, detentor da única "bomba islâmica" declarada. O conceito não foi repetido depois, mas a expressão continuou colada a Bush, que ganhou, na opinião pública internacional, o rótulo de presidente maniqueísta e simplista com sua imagem do mundo como uma luta cósmica entre forças do Bem e do Mal. A religiosidade de Bush, de fato, aproxima-se do fundamentalismo protestante, o que, junto à sua tendência a enxergar o mundo dilacerado entre luz e escuridão absolutas, retórica moralizadora de cunho cristão, levou críticos como Tariq Ali a contrapor "dois fundamentalismos": o de bin Laden lutando contra o de Bush (Ali, 2002). Ainda que na cosmovisão bushiana uma certa rigidez puritana dificilmente pudesse ser negada, a caricatura criou uma imagem popular de Bush como pouco inteligente e levou muitos a subestimar a política externa dos EUA. Trata-se, porém, de uma simplificação, pelo simples fato de a política externa não ser propriedade particular do presidente.

Assim começou abertamente a ser estabelecida a associação entre a luta contra o terrorismo (meta de segurança) e a luta pela transformação de regimes autoritários, em particular no mundo muçulmano, em democracias (meta política). De fato, o Oriente Médio era uma das poucas regiões não atingidas pelas consecutivas ondas de democratização das últimas décadas, sendo a mais recente a que libertou a Europa oriental. A maioria das alianças informais que os EUA teceram na região durante a Guerra Fria se fazia com autocracias caracterizadas por graus diversos de repressão. O novo inimigo foi logo identificado com o islã radical, anti-ocidental e anti-democrático, cujos movimentos cresciam no bojo dos Estados muçulmanos.

Mas a nova ênfase dada à democracia como panacéia para diminuir a atração da opção islamista logo começou a colocar sob pressão amizades entre os EUA e seus aliados, os líderes tradicionais do Egito, da Jordânia, do Marrocos, etc. No caso da Arábia Saudita, a conjuntura se tornou ainda mais embaraçosa quando ficou claro que a maioria dos executores dos ataques do 11 de setembro, além do próprio Osama bin Laden, eram súditos sauditas. Maior produtor petrolífero do mundo, a Arábia Saudita fora, a partir da Segunda Guerra Mundial, o aliado-chave, incondicional, dos EUA no Oriente Médio. O regime absolutista saudita sempre se ancorou no wahabismo, leitura fundamentalista ultrapuritana do islã, bastante próxima à ideologia jihadista da Al-Qaeda. A pressão estadunidensepara que o governo saudita tomasse uma atitude menos cúmplice com grupos terroristas produziu fortes tensões com os EUA e internamente.

Observa-se, assim, compromissos estadunidenses internacionais cada vez mais radicais. O passo a seguir seria o de insistir na "mudança de regime" de Estados autoritários, em cujas respeitosas afirmações de intenções pacíficas não se poderia confiar. No entanto, uma coisa era querer o desarmamento nuclear de ditaduras

suspeitas de colaborar com terroristas, outra coisa era a transformação de regimes políticos. A resistência dos regimes alvejados contra a demanda de se desvincularem de grupos considerados pelos EUA como terroristas e/ou de se desarmarem implicou numa escalada de tensão, cujo clímax seria a invasão militar. As intervenções no Afeganistão e no Iraque foram explicitamente lançadas para eliminar regimes hediondos e não só para caçar terroristas ou encontrar ADMs. Inevitavelmente, porém, os EUA viram-se obrigados a assumir a responsabilidade pela ocupação. A presença física, militar, estadunidense tornou-se pré-condição para a supervisão do processo de democratização: amplo projeto de engenharia social e de construção da nação – e ápice de um processo político que levaria em poucos meses a administração Bush a uma reversão completa de seus princípios republicanos tradicionais!

A assertividade em reivindicar o direito de definir quem é o inimigo, o unilateralismo na afirmação de que nenhum fator externo impediria o governo dos EUA a tomarem as medidas que considerava indispensáveis para a sua segurança, o princípio da guerra preventiva, a vontade de manter sua supremacia militar, a expansão (a princípio ilimitada) do alcance das intromissões justificadas pela nova conjuntura, tudo isso causou um grande desconforto internacional. A simpatia original com as vítimas do 11 de setembro evaporou-se rapidamente, cedendo lugar a suspeitas de que a nova estratégia estadunidense, apresentada como reação ao terrorismo, fosse, na realidade, imperialista. Por um lado, a incapacidade dos EUA para apaziguar essas dúvidas inviabilizou a tarefa diplomática de gerar uma coalizão internacional para atacar o Iraque; por outro, abriu oportunidades à França, à Alemanha, à Rússia e a outras potências para efetivar manobras "anti-unipolaridade". O resultado: uma fenda ainda não-consertada entre as maiores potências ocidentais, uma crise nas instituições multilaterais e uma polarização entre os EUA e quase todo o resto do mundo.

1.2 Continuidade ou ruptura?

A Doutrina Bush representou na política externa estadunidense uma virada cujas conseqüências estão longe de se esgotar. Como toda revolução, essa política antiislâmica assertiva passou por um período de preparação, sendo o apogeu concreto de processos sociais e intelectuais de maior duração e, às vezes, subterrâneos, que funcionam como um processo de aprendizagem sobre como a sociedade estadunidense deveria reagir ao islamismo violento. A história de como os EUA chegaram a tal situação é complexa. Antes de analisar suas linhas de força – em particular, o papel do pensamento neoconservador e do debate acadêmico sobre o islã – uma pergunta se coloca: em que medida o pós-11 de setembro foi expressão de uma metamorfose? Quais são as novidades e quais os prolongamentos com relação a fatores anteriores? As opiniões estão divididas entre os especialistas.

O especialista francês em movimentos islamistas Olivier Roy, vê uma tendência para o unilateralismo já no governo Clinton e considera o 11 de setembro um ataque terrorista "normal", em que acontece com certeza uma combinação técnica inédita e em grandes proporções, mas ainda assim com meios convencionais (Roy, 2002: 10). O elemento novo estaria, então, na *percepção* de um inimigo de novo tipo, invisível e sem claras demandas. Ora, a subsunção dos ataques em um esquema universal quase

metafísico de Bem *vs*. Mal, desvinculado da situação concreta dos autores desses atentados – que, sabemos agora, se nutrem de radicalismo religioso e antiimperialista – impossibilitava uma reflexão mais aprofundada sobre suas causas, que são, pelo menos parcialmente, médio-orientais (*idem*:12). Mas a administração Bush negligencia uma possível ligação dos ataques com a política estadunidense de apoio a Israel. Como resultado, sua estratégia repetirá essencialmente as políticas estadunidenses anteriores. O apoio dos EUA a Israel continuaria com Bush tão nítido quanto o havia sido sob Clinton.

De fato, a definição da reação estadunidense ao 11 de setembro ocorreu em um período de exacerbação da segunda *intifada*, com atos terroristas palestinos (artilharia palestina alvejando cidades israelenses, ataques de homens-bomba contra ônibus, boates, etc.) e violentas represálias israelenses (reocupação parcial dos territórios palestinos, incursões na Cisjordânia e em Gaza, esboço do plano da "muralha chinesa", assassinatos seletivos de supostos terroristas, etc.). A simpatia pública nos EUA estava muito mais do lado israelense do que do palestino. Havia quase que uma identidade entre a visão de Bush e a de Sharon, que não escondia sua intenção de marginalizar a Autoridade Palestina. Para Roy, o "eixo do mal" (referência ao "império do mal" de Reagan) simplesmente retoma em versão nova os conceitos de *rogue states* e da "dupla contenção" simultânea, do Iraque e Irã, de Clinton e Madeleine Albright. Independentemente da real responsabilidade pelos atentados, a aliança estadunidense-saudita continua, tanto quanto a postura de confrontação com o Irã. A deterioração de relações entre o Paquistão e a Índia também antecedeu o 11 de setembro. Escrevendo antes da guerra do Iraque, Roy via na guerra do Afeganistão a única inovação e concluía que "a nova doutrina estadunidense é um *patchwork* de decisões tomadas antes do 11 de setembro"(idem:81). Ou seja, o que aparece como virada é, de fato, continuidade.

Com ênfases variadas, a tese da continuidade, que minimiza o impacto atribuído aos neoconservadores, é compartilhada por vários analistas de esquerda (tais como Noam Chomsky, Edward Said e Immanuel Wallerstein), cujo ponto de partida insiste na continuidade do sistema capitalista e dos interesses das grandes empresas estadunidensesque supostamente ditam sua política externa.[4] Do outro lado do espectro político, analistas mais próximos dos republicanos dão maior destaque às descontinuidades entre as administrações Clinton e Bush. Walter Russell Mead, do Council on Foreign Relations, embora ciente de que Clinton e Bush são em certos aspectos gêmeos siameses ("*joined at the hip*"), aponta que Bush herdou uma pauta de problemas não-resolvidos por seu predecessor. Após o pessimismo "declinista" dos anos 80 – que teve Paul Kennedy como seu mais conhecido protagonista[5] – os anos 90 teriam sido seriam uma época perdida para a política externa dos EUA devido ao *hybris* da "hiperpotência", doravante unipolar e com forte crescimento econômico, que havia acreditado, em uma apropriação superficial do conceito fukuyamiano do "fim da história", que a democracia capitalista tinha vencido a batalha das ideologias, que todos os regimes autoritários remanescentes estavam fadados a desaparecer e que, portanto, só seria preciso esperar por sua democratização. Em conseqüência, Clinton teria arrumado "parceiros", promovido intervenções em algumas situações para salvar populações civis (aliás, amplamente muçulmanas: na Somália, Bósnia e Kosovo), apoiado várias iniciativas para incentivar a sociedade civil árabe (como a do

National Endowment for Democracy – NDI) e intensificado as tentativas para resolver o conflito israelo-palestino, mas não havia pressionado ativamente regimes não-democráticos. Até mesmo a política econômica “globalizante” de Clinton não teria sido implementada de forma consistente, já que os EUA mantinham, não menos do que a União Européia, barreiras protecionistas “fordistas”. Poderíamos avaliar a política externa clintoniana, conforme Mead, como uma mistura caótica de neo-realismo tradicional com impulsos humanitários-wilsonianos pontuais.

No entanto, os EUA não atuaram em profundidade contra os perigos que estavam crescendo. Não prestaram atenção ao fato de que as alianças da Guerra Fria – a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a cooperação com a Europa ocidental, etc. – estavam em vias de desarticulação e que o anti-americanismo estava crescendo por todas partes e, particularmente, no mundo muçulmano. Até que o 11 de setembro obrigasse Bush a fazer uma *volte-face* na estratégia dos EUA e revolucionasse sua política externa, chegando a abraçar um projeto de teor wilsoniano de “tornar o mundo seguro para a democracia”.

O contraste entre essas duas visões, a da continuidade imperialista e a da descontinuidade pós-11 de setembro, é obviamente determinado por questões ideológicas. Com seu olhar mais historicizante, John Lewis Gaddis consegue matizar a polarização, lembrando que a guerra preventiva, o unilateralismo e a imposição do poder supremo (“hegemônico”) já foram marcas da estratégia de segurança dos EUA introduzidas por John Quincy Adams e Andrew Jackson em 1814.

Gaddis observa que a reação característica estadunidense a ameaças externas é a *expansão* de seu poder (em vez de “buscar abrigo” ou outras posturas defensivas, igualmente possíveis, teoricamente). Porém, a expansão do poder global dos EUA durante a Segunda Guerra Mundial – reação “expansiva” a um perigo de segurança subestimado – acontecera, sob inspiração estratégica de Franklin Delano Roosevelt (FDR), de forma oposta, não-tradicional: sem guerra preventiva, sem declarações de supremacia de poder, e sim por meio da aliança multilateral com a Grã-Bretanha e a União Soviética, aliança que depois engendrou a criação da ONU. Sob FDR, os EUA conseguiram estabelecer uma hegemonia por consentimento e, durante a Guerra Fria, seus sucessores conseguiram consolidar essa hegemonia pela supremacia moral, não atacando a União Soviética, mesmo quando possível, e estimulando a prosperidade e a liberdade em sua esfera de influência. Para Gaddis, manter passivamente o mundo comunista serviu para mostrar ao Ocidente que existia uma alternativa pior do que a supremacia dos EUA.

Ou seja, Gaddis entende que durante a Guerra Fria, em função de sua vantagem moral, os EUA não precisaram fazer uso de sua supremacia para que as populações da Europa ocidental, do Japão e de outras nações aceitassem a sua proteção. Nenhuma das revoluções comunistas aconteceu na Europa ocidental e o Ocidente pôde aguardar que o sistema comunista desmoronasse com o seu próprio peso.[6] Gaddis (2004: 64) supõe que a continuidade, quase que em “piloto automático”, dessa política cautelosa dos EUA foi o que teria evitado a emergência, após 1989, de uma aliança anti-hegemônica, como previsto pela teoria realista. Porém, a surpresa do 11 de setembro teria criado um perfil de risco novo e tão elevado que teria forçado Bush a abandonar a estratégia rooseveltiana e a retornar a posturas anteriores, unilateralistas, de guerra

preventiva e mais abertamente hegemônicas. Mesmo assim, essa continuidade com relação às posições jacksonianas conteria, na realidade, uma ruptura. A ruptura ou elemento inovador da posição de Bush consistiria na elevação da ameaça terrorista a um nível antes reservado somente a ditaduras expansionistas, como a Alemanha e o Japão, o que teria conduzido diretamente à enunciação da Doutrina Bush (*idem*: 84-86).

É útil enfatizar o caráter universalista e não-culturalista da posição de Bush. A tese huntingtoniana, alternativa pessimista à visão de Fukuyama, anuncia um choque de civilizações provocado pela contestação da supremacia ocidental e pelo processo de globalização: tendências que colocariam quase que fatalmente o Ocidente e o islã em rota de colisão. Samuel Huntington mostrava-se cético quanto à idéia de uma acomodação da civilização islâmica com a modernidade e preconizava uma política de defesa dos valores ocidentais. Seu artigo, "Clash of Civilizations", publicado em 1993, provocou um amplo debate nos meios acadêmicos e políticos nos EUA. No entanto, não se pode dizer que Huntington tenha influenciado a política externa de Clinton, que se agarrava essencialmente a uma esperança de modernização, democratização e convergência civilizacional praticamente automáticas.

Tais esperanças foram sacudidas pelo 11 de setembro: o medo de um choque de civilizações ressurgiu. Na realidade, observam-se nos últimos anos, tanto nos EUA quanto na Europa, mais e mais expressões de islamofobia, racismo contra árabes e muçulmanos, xenofobia e protecionismo cultural. Nos EUA esse fenômeno vincula-se a idéias de superioridade da civilização ocidental e/ou do cristianismo e ao excepcionalismo estadunidense, muitas vezes isolacionista; na Europa, por motivos ligeiramente diferentes, engloba reflexos "da rua", além de reflexões intelectuais (Demant, 2004: 178-181).

A postura "huntingtoniana" nunca fez, porém, parte da doutrina Bush ou da política externa decorrente dela. Ao contrário, a filosofia de Bush aceita a análise da convergência de todo o mundo em direção à democracia capitalista, distinguindo-se do original de Fukuyama, mais otimista, apenas pela rejeição do "automatismo" dessa transição. A Doutrina Bush incorpora a crença de que o cisma entre modernidade democrática e autoritarismo iliberal não se justapõe às linhas divisórias entre civilizações, mas as cruza. Ou seja, o inimigo não é o islã, mas certas forças extremistas e reacionárias no bojo do mundo muçulmano, identificados como "o islã radical". O mundo muçulmano em si não é menos passível de transformação do que o próprio Ocidente. Mas, como essas forças, cuja emergência é explicada como reação ao fracasso da modernização no mundo muçulmano, começam a ameaçar a segurança dos EUA, é preciso intervir. Na reconstrução bastante perspicaz de Gaddis, tal visão leva diretamente às intervenções iniciadas pelos EUA no intuito de "exportar a democracia". Com isso chegamos à fonte intelectual mais influente e coerente da política externa estadunidense: o neoconservadorismo. Ele não é, no entanto, sua única fonte.

2. As fontes do projeto "exportação da democracia"

Quais seriam as origens intelectuais do conceito de expansão da democracia no âmbito da política externa dos EUA? A mais importante fonte intelectual é, sem dúvida, o neoconservadorismo. Provavelmente, um grupo de pressão que passou a fazer parte

da administração Bush promove o neoconservadorismo. Além dos *neocons*, seis outras forças a favor da "exportação da democracia" se destacam, ainda que não inerentemente, mas por motivos contingenciais:

1. a direção predominante no debate acadêmico sobre o Oriente Médio e o islã,
2. o idealismo internacionalista e antiisolacionista, que remete à tradição de Woodrow Wilson,
3. o capitalismo neoliberal internacionalista,
4. a linha protestante fundamentalista,
5. o patriotismo conservador e
6. os lobbies étnicos.

Também em prol do programa de Bush, deve-se destacar a provável fragilidade das contra-tendências.

Antes de introduzirmos as forças em jogo, para contextualizar um resumo da história das idéias, é útil lembrar como o neoconservadorismo, o movimento intelectual que preparou o terreno para a reação geopolítica ao 11 de setembro, encaixa-se no processo de transformações sociais e culturais bem mais amplas da sociedade ocidental em geral e da estadunidense em particular. Destacamos três aspectos relevantes dessa transformação:

- uma gradativa **inclinação à direita**, causada por fatores demográficos (por exemplo: a taxa de natalidade mais alta dos fundamentalistas cristãos, a geração que sucede a dos *baby-boomers*, a imigração de populações provindas do terceiro mundo com mentalidades mais tradicionalistas, etc.) e por fatores sociais e ideológicos (por exemplo: os problemas sociais e pessoais atribuídos à "revolução contracultural" dos anos 60, a percepção de que as respostas antiimperialistas tradicionais se esgotaram, o sentimento de vazio espiritual, aguçado pelo relativismo que sucedeu à queda do marxismo).
- a revolução tecnológica-informática que conecta as sociedades e aprofunda a reflexividade da "modernidade radicalizada" (Giddens, 1991) está produzindo uma **conscientização da globalização**, um conhecimento melhor sobre as relações internacionais e uma intensificação, entre camadas cada vez mais amplas, da reflexão sobre o papel dos EUA no mundo.
- a **percepção do islamismo como ameaça global** e do Oriente Médio como fonte e exportadora da violência identitária e a crescente consciência de que os problemas daí decorrentes podem ser amenizados, mas não resolvidos, por políticas econômicas menos egoístas, já que estão baseados em diferenças culturais.

Com o objetivo de situar as forças em prol do projeto "exportação da democracia", é importante tentar traçar o panorama ideológico estadunidense atual. A tipologia esquerda-direita européia é de pouca utilidade para entender a política estadunidense, caracterizada pela fragilidade histórica do socialismo e do movimento trabalhista. Outras forças além da luta de classes moldaram as linhas de batalha: federalismo e

regionalismo; escravidão, raça e discriminação; questões de identidade grupal, religião e moralidade sexual, etc. Além disso, não há (mais) correlação fácil entre posições domésticas e externas, ao contrário do tempo da guerra do Vietnã, quando os *liberals* tendiam a se identificar como "pombos" e os *conservatives* como "falcões". Mesmo assim, baseado nesse espectro clássico, propomos uma classificação das correntes de política externa estadunidense em seis categorias (Demant, 2004b)[7]: nova e velha esquerda, os neo-realistas, os culturalistas, os paleoconservadores e os neoconservadores. À exceção da primeira, a influência dessas linhas pode ser identificada na política externa de Bush. No entanto, o *input* neoconservador é o mais marcante.

(1) geralmente à esquerda dos democratas, a **nova esquerda** constituída por neomarxistas, antiimperialistas e relativistas culturais é o núcleo duro da oposição às intervenções; os destaques são Noam Chomsky, Edward Said e Immanuel Wallerstein.

(2) a **velha esquerda**, lembrando a social-democracia européia, é composta por progressistas anticomunistas cuja linha condutora é a ênfase ao universalismo e uma visão criticamente positiva do Ocidente e da globalização; fortemente opostos ao islamismo extremista, seus seguidores geralmente favorecem as atuais intervenções; Thomas Friedman e Paul Berman são alguns nomes conhecidos dessa linha, amplamente democrata;[8]

(3) os **neo-realistas** – usando o termo aqui de maneira ampla, i.e. incluindo todo o espectro de consenso entre neo-realistas "duros" e neoliberais – são encontrados tanto entre democratas quanto entre republicanos. De maneira geral, é correto dizer que os realistas controlaram a política externa dos EUA desde o começo da Guerra Fria até 2001, tendo como marcas a contenção, a dissuasão e as alianças com regimes anticomunistas, independentemente de seu caráter interno. O último princípio levou os EUA a apoiarem regimes não-democráticos no Chile, na Nicarágua, na Indonésia, nas Filipinas, no Irã, na África do Sul, etc. Donald Rumsfeld e Condoleezza Rice inicialmente pertenciam a essa linha,[9] mas, fortemente criticados pelo neoconservadorismo que defende um idealismo de direita, acabaram convertendo-se a posições mais intervencionistas. São estatocentristas e enxergam a vida internacional como um tabuleiro de xadrez em que o principal é a busca da hegemonia. Os neo-realistas tendiam a minimizar o papel das idéias e das ideologias, estando pouco preparados, portanto, para entender um islamismo que rejeita o Estado-nação e o cálculo racional. Após 2001, o neo-realismo encontrou-se sem idéias próprias para explicar o fenômeno islamista cuja emergência não previra. Contudo, a tendência neo-realista é politicamente bastante heterogênea, englobando uma gama que vai de posições mais multilateralistas e a favor de um institucionalismo neoliberal, como Zbigniew Brzezinski, até os pessimistas mais duros, como Henry Kissinger e John Mearsheimer.

(4) os **culturalistas** mostram maior sensibilidade a fatores intangíveis como a religião e estão, portanto, melhor equipados para entender o fundamentalismo e o terrorismo como reações à percebida "invasão ocidental" psicológica, etc. No entanto, eles estavam mais em evidência na academia do que na política. Samuel Huntington e Robert Kaplan pertencem a essa tendência, sem nítido rótulo partidário, que também conta com vários representantes entre os orientalistas.

(5) menos representados na academia e na mídia do que as demais tendências até recentemente, talvez em conseqüência do nível de sua argumentação, considerada pouco

sofisticada ou *salonfähig* pela maioria dos "*opinion leaders*", os **paleoconservadores** constituem uma coalizão pouco coesa de protestantes fundamentalistas mobilizados em torno de temas pró-família e contra a permissividade sexual – Jeremy Falwell, Pat Robertson, etc.; nacionalistas estadunidenses anticomunistas e antiglobalistas opostos a intervenções "idealistas" – Patrick Buchanan, por exemplo; e *libertarians* que denunciam as intromissões do Estado federal na vida do indivíduo e dos Estados da federação e rejeitam a previdência social e a ação afirmativa. Para essa velha direita, o único argumento na política externa deveria ser o interesse nacional dos EUA. Criticam, portanto, as intervenções estadunidenses "altruístas" ou do tipo "exportação da democracia" ou "construção de nação". Encontram-se no Partido Republicano e à sua direita.

(6) ex-esquerdistas anticomunistas desapontados que migraram para a direita, os **neoconservadores** constituem um grupo que identifica o poder dos EUA como força para o bem no mundo. Mantêm de suas origens progressistas uma visão universalista e militantemente pró-democracia. Coluna vertebral ideológica do atual intervencionismo tipo "exportação da democracia", foram representados no primeiro governo de Bush, por exemplo, por Richard Perle (membro do *Defence Policy Board Advisory Committee*), Douglas Feith (subsecretário da defesa) e Paul Wolfowitz (vice-secretário da defesa).[10] Analisaremos esta corrente mais detalhadamente.

2.1. O neoconservadorismo

2.1.1. a emergência dos neoconservadores

A exemplo das demais correntes, os neoconservadores – rótulo controvertido e recusado por alguns – não constituem um grupo homogêneo, mas se encontram na confluência de uma variedade de características e de grupos: universalistas progressistas, culturalistas, a esquerda cristã, etc. Têm em comum uma ideologia bastante coesa que enfatiza uma preocupação com a posição global dos EUA como baluarte anticomunista e como protótipo de sociedade justa, avançada e promissora de liberdade, modelo a ser promovido no exterior tanto por motivos éticos quanto de segurança. Os neoconservadores, freqüentemente ex-esquerdistas desapontados, opõem-se a todos os totalitarismos: "anteontem a Alemanha nazista, ontem a União Soviética, hoje o islamismo". São os campeões da exportação agressiva de valores que chamam de "americanos", mas que são difíceis de distinguir do pacote da modernização: liberdades individuais, democracia, economia de mercado, segurança coletiva, etc. Seus heróis são, portanto, Roosevelt, Truman e Reagan. Os "neocons" são bem mais idealistas que a direita tradicional, mas seu idealismo, que deságua num ativismo moralizador, raramente ganha aplausos do resto da humanidade – suposto beneficiário da preconizada cruzada democrática.

O termo "*neocons*" ganhou destaque internacional quando a Doutrina Bush adotou a essência de suas posições no final de 2001 e em 2002. Como linha ideológica, porém, o neoconservadorismo é bem mais velho, começando a se cristalizar como "paleoliberais" que rejeitaram o "nihilismo" e a permissividade do movimento estudantil/anti-Vietnã dos anos 60. Os neocons originais foram Irving Kristol e Norman Podhoretz, editores do periódico *Commentary*, originalmente uma publicação bastante

progressista sob o patrocínio do *American Jewish Committee*, que defendia (além de Israel) posições socialistas e a favor dos direitos civis e da integração dos negros. Afinal ficaram desapontados com seus resultados. Esses primeiros ideólogos se irritaram com o que perceberam como um antiamericanismo exagerado da contracultura. Nos anos 70, convergiram para um liberalismo anti-soviético, crítico da política "amoral" de distensão com a União Soviética e a China, promovida por Nixon e Kissinger, aplaudindo as posturas mais firmes de Henry ('Scoop') Jackson, que insistia na liberdade de emigração para os judeus soviéticos. De fato, o tom anti-soviético pode bem ter tido – a análise não é consensual[11] – sua fonte na origem trotskista de muitos neoconservadores da primeira geração, tais como Martin Seymour Lipset, Jeane Kirkpatrick e o próprio Kristol. Leo Trotski e seus discípulos estadunidenses desenvolveram a partir dos anos 30 uma crítica ao "desvio burocrático" da União Soviética, Estado proletário "degenerado". Trotskistas dissidentes, como Max Shachtman e James Burnham, rejeitaram, portanto, a postura de "apoio crítico" ao que viam como uma nova sociedade coletivista, mas injusta e com sua própria classe dominante. Esta visão, que foi o estopim de uma cisão no movimento trotskista estadunidense, atraiu muitos jovens judeus, filhos de imigrantes do leste europeu, hostis à burocratização que afetava tantas organizações trabalhistas e socialistas. Para autores como Lind (2004), a visão trotskista da revolução permanente, que culmina na transformação socialista do mundo inteiro, sofreu uma metamorfose e se tornou o que é hoje o projeto neoconservador de expansão global da democracia capitalista.

O estudioso da história da filosofia política Leo Strauss (1899-1973), da Universidade de Chicago, é às vezes também considerado uma raiz da árvore genealógica dos neoconservadores. Mais claramente à direita, crítico antiliberal da democracia e da modernidade que divorcia ciência e valores e conduz ao relativismo, Strauss foi o mestre, entre outros, do crítico da cultura multiculturalista Alan Bloom e de Paul Wolfowitz. A obra de Strauss é, porém, passível de ser interpretada de diversas formas e o seu vínculo com o neoconservadorismo é controvertido.

Muitos neoconservadores chegaram a entrar no Partido Republicano.[12] Nos anos 80, Reagan se tornou, ao olhar neoconservador, o grande herói que derrotou o "império do mal" soviético, interpretação evidentemente rejeitada por historiadores que apontam a crise interna e/ou as tentativas reformistas de Gorbachev como causa primária da implosão da URSS. No campo doméstico, Reagan foi importante como promotor do novo capitalismo desregularizado", atacou os sindicatos e as rede de proteção aos trabalhadores e iniciou o desmantelamento do sistema de previdência social. Em geral, porém, os neoconservadores encantam-se menos com esse aspecto do que a velha direita ligada ao "*big business*" e não são tão hostis ao Estado do bem-estar social, privilegiando questões de política externa. No entanto, o *curriculum* de Reagan no quesito "exportação da democracia" não impressiona. Suas intervenções contra a Líbia e o Irã (aliás, mais inspiradas pelo combate ao terrorismo do que pelo ideal da democracia universal) deixaram de realizar suas metas. Embora mal-sucedidos, os ataques já anunciavam o aprofundamento do envolvimento estadunidense no Oriente Médio. Jeane Kirkpatrick, representante dos EUA na ONU, defendia ditaduras de direita como preferíveis a democracias de esquerda; em 1983 os EUA invadiram Granada, derrubando seu regime pró-cubano.[13]

Uma segunda geração neoconservadora começou a se expressar nos anos 80: políticos e intelectuais associados à administração Reagan, como Eliott Abrams e Carl Gershman, consideravam a introdução da democracia doravante mais importante do que o apoio cego aos amigos dos EUA. Tiveram influência na "mudança de regime" que levou à queda de Marcos nas Filipinas, em 1987, e de Pinochet no Chile, em 1988, com a subseqüente democratização desses países. Mas Abrams se perdeu no escândalo "Irã-contras" da Nicarágua.[14] A influência neoconservadora declinou ainda mais quando o fim da Guerra Fria pareceu tornar supérfluas posições militantemente anticomunistas. Nos anos seguintes, os neoconservadores continuariam apoiando Taiwan contra a China e protestando contra a aproximação estadunidense a ao governo de Pequim, responsável pelo massacre da Praça Tienanmen, em 1989, e por outras violações aos direitos humanos.

Os otimistas anos 90 representaram provavelmente a "maré baixa" para os neoconservadores, que lamentaram o desfecho da Guerra do Golfo de 1991, que deixou Saddam Hussein no poder. Foi, para os EUA, também um momento de crescente relevância do Oriente Médio e do islamismo radical. O conflito israelo-palestino representou, sem dúvida, o maior engajamento internacional de Clinton, cujas tentativas de mediação se alinhavam essencialmente às posições da esquerda sionista (Paz Agora). Coroado com sucesso nos Acordos de Oslo, assinados entre Rabin e Arafat na Casa Branca em 1993, o processo de paz entre Israel e a Autoridade Palestina afundou, porém, no desastre da cúpula de Camp David, em 2000. A mesma época evidenciou uma aproximação entre os neoconservadores e a direita israelense, cujo líder, Binyamin Netanyahu, promotor da posição ocidental intransigente contra o terrorismo, além de posições neoliberais em questões macroeconômicas, chegou ao poder (1996-1999) aplaudido pelos neocons estadunidenses. Outra referência israelense será Natan Sharanski, ex-"preso de Sião" no *gulag* soviético, libertado graças à pressão internacional de inspiração neoconservadora, e que se tornou político de direita e Ministro no governo de Sharon.[15] Enquanto a esquerda (moderada) israelense, judaica e estadunidense em geral optava pela solução de dois Estados, os neoconservadores nos EUA juntaram-se ao Likud, em Israel, na oposição a um Estado palestino independente. Mesmo quando esse princípio se tornou inviável, promoveram uma aliança militar entre Israel e a Turquia – muçulmana, mas democrática e não-árabe – para conter a Síria, o Irã e, na época, o Iraque.

Já em 1998, os neocons do *think tank* "Projeto para o Novo Século Americano" *(Project for the New American Century* – PNAC*)* assinaram uma carta aberta a Clinton pedindo uma intervenção militar para afastar definitivamente do poder Saddam Hussein,[16] que aos poucos se libertava dos entraves impostos pelo embargo internacional, explorando contra os EUA a miséria que as sanções haviam trazido ao povo iraquiano e, pensava-se, preparando ADMs em segredo. Mas posições similares eram encontradas também entre especialistas ligados ao governo Clinton e a eliminação de Saddam não era necessariamente vista como o prelúdio à democratização do Iraque[17]: só o 11 de setembro proporcionaria aos neoconservadores a oportunidade de um *comeback*, transitando do anticomunismo ao antiislamismo.

Os ideólogos da atual geração neoconservadora reafirmam ruidosamente que os EUA deveriam usar seu "poder para fazer o bem": se quisessem, os EUA poderiam se

opor ao projeto totalitário islamista e derrotá-lo com um novo “expansionismo democrático”. Mas, para implementar tal programa, afirmam, é mister que os EUA assumam uma atitude mais pró-ativa e mais imperial em política internacional, menos engessada por instituições e parcerias multilaterais como a ONU, considerada anti-estadunidense e inepta para lidar com o desafio. Para os neoconservadores, o mundo deveria se livrar de ditaduras antiocidentais, seculares e teocráticas, e de “Estados falidos” como o Afeganistão ou a Somália, exportadores de terroristas. Depois dessa “faxina”, a comunidade internacional se encarregaria do controle político e econômico desses paises e facilitaria sua entrada no mundo globalizado. Caso a comunidade internacional não pudesse fazê-lo, então os EUA deveriam assumir essa tarefa.[18] Os neocons são, portanto, os pioneiros da guerra preventiva no vocabulário político estadunidense, ainda que não sejam os autores de sua justificativa legal ou ética.

Qual é a influência dos neoconservadores, hoje representados pelo *Weekly Standard*, sobre o governo Bush? A questão é controvertida, pois essa corrente tem se tornado alvo de críticas por todas as demais. Pode-se errar exagerando ou subestimando sua importância. Durante o primeiro governo Bush, políticos como Paul Wolfowitz e Richard Perle tiveram posições *neocon*. A influência do *American Enterprise Institute* e do PNAD na formulação da Doutrina Bush é provável. É certo que Bush – cuja biografia o coloca ideologicamente mais próximo da velha direita cristã – e Rumsfeld logo definiram Saddam Hussein como a maior ameaça à liberdade das nações e à paz mundial, conforme o entendimento neocon. No primeiro governo Bush, apenas o secretário de Estado Colin Powell e a velha guarda neo-realista do Departamento de Estado mantiveram oposição às teses neocon. Os neoconservadores pressionaram com êxito a favor da guerra no Iraque, que logo se tornou o símbolo da “cruzada democrática” proclamada por Bush.[19] Críticos dessa guerra, porém, argumentaram que a ênfase no Iraque obscureceu o perigo maior: Osama bin Laden.

2.1.2. o caráter não-tradicional do neoconservadorismo

Dois **traços universalistas** distinguem os “neos” dos “paleos”, que, aliás, queixam-se freqüentemente de que os neocons não são conservadores autênticos e que não passam de “intrusos” em seu campo. Em primeiro lugar, os neoconservadores consideram os EUA um modelo democrático capitalista válido para todas as sociedades humanas.[20] Têm uma visão evolucionista e linear da história humana, em que os EUA ocupam a posição de sociedade mais avançada e “guia” das demais, semelhante ao papel que a União Soviética tinha na cosmovisão comunista. Os paleoconservadores, por sua vez, não consideram que exista um modelo para todos nem que a democracia é universal, mas – na linha de Burke, de Maistre etc. – que todas as sociedades deveriam se manter nos seus próprios moldes nacionais-culturais. Aos EUA não caberia “exportar” ativamente seus princípios, mas apenas defender sua posição privilegiada e dar o bom exemplo.

Em segundo lugar, há que se considerar que, embora esteja implícito um certo determinismo no pensamento neoconservador[21], os neocons são essencialmente voluntaristas em questões internacionais: decisões humanas corretas trazem progresso, decisões erradas levam a catástrofes. Daí a obsessão neoconservadora com os exemplos

históricos do nazismo e do apaziguamento dos anos 30: os erros são evitáveis e pode-se aprender com a história (o “uso da história para fazer história” lembra Hegel e Marx e implica numa visão otimista da humanidade). Os paleoconservadores, pelo contrário, são deterministas culturais e não raramente pessimistas quanto à “humanidade decaída”, revelando suas raízes cristãs. Portanto, os neoconservadores acreditam que seja possível, a princípio e em certas condições, introduzir/facilitar uma transformação modernizadora e emancipadora do mundo muçulmano. Os paleos rejeitam essa possibilidade ou a consideram indesejável. Alguns dentre eles admiram no islã exatamente os valores puritanos cuja perda lamentam no Ocidente e, portanto, clamam por uma aproximação islâmico-cristã como frente comum contra a modernidade do sexo livre, do aborto, do álcool e das drogas; outros enxergam o islã como a falsa fé, anti-cristã por excelência, e neste caso, clamam por uma maior militância para fazer frente à “onda herética”.

Observamos acima que a posição neoconservadora sobre a “exportação da democracia” não é completamente homogênea nem original. De fato, essa construção integra quatro elementos que têm origem em outras das seis tendências ideológicas: (1) o conceito “islamofascista” (com clara distinção entre islã e islamismo) emprestado da velha esquerda universalista (Paul Berman, por exemplo); (2) a convicção sobre a viabilidade de se exportar valores, emprestada dos culturalistas “ativos” como Bernard Lewis; (3) a definição da exportação de valores americanos, tais como a democracia, enquanto interesse nacional, emprestada dos neo-liberais e neo-realistas de esquerda (Joseph Nye e a idéia do *soft power*, por exemplo); (4) a revalorização da supremacia global estadunidense e o desdém com relação ao multilateralismo, emprestado de certa tendência militarista da velha direita.

A atenção que os neoconservadores dão ao Oriente Médio antecede de longe a conjuntura atual e corresponde, sem dúvida, à identidade judaica de muitos neoconservadores – o que é lembrado por alguns de seus inimigos paleo no campo conservador a fim de marginalizá-los.[22] Com sua tradição de articulação verbal e de participação política, os judeus dos EUA estão, porém, desproporcionalmente representados em *todas* as correntes ideológicas (exceto na velha direita, fortemente cristã e ocasionalmente anti-semita). Além disso, Jeane Kirkpatrick, Max Boot, Michael Novak, Francis Fukuyama, Fareed Zakaria, Michael Lind, entre outros neocons, não são judeus. É verdade, porém, que se encontram poucos *wasps* do litoral oriental estadunidense entre os neoconservadores.

A visão neoconservadora do islã e do Oriente Médio não está destituída de contradições internas. Essas contradições podem se manifestar, por exemplo, quando as nações democratizadas por intervenções ocidentais optam por políticas antiocidentais, problema que discutiremos adiante. A conexão entre o poder geopolítico estadunidense e o projeto de progresso universal cria um problema para caracterizar a proposta neoconservadora como claramente de direita ou de esquerda. Por um lado, a instrumentalização neoconservadora do poder dos EUA no mundo não condiz completamente com a direita clássica; por outro, por mais que sejam arquitetados para serem “benignos”, os planos do projeto neoconservador podem incluir o risco de aventuras neocoloniais indesejáveis e contraproducentes.[23] A mistura de tantos elementos de ascendência intelectual, além dos resultados altamente polêmicos do

projeto neoconservador na esfera internacional, fazem com que o debate acerca da "exportação da democracia" continue acirrado nos EUA e no resto mundo.

2.2. Outras fontes

Com sua visão rigorosa e intelectualizada, o neoconservadorismo constituía o maior estímulo ideológico para o governo Bush em sua posição pró-intervencionista democrática. Observemos agora algumas forças que, de forma mais indireta, também alimentam ou apóiam o projeto.

2.2.1. o debate acadêmico sobre o Oriente Médio e o islã

Durante a fase mais quente da Guerra Fria, a Alemanha e a Europa centro-oriental foram o centro do braço-de-ferro americano-soviético, sendo a Ásia setentrional-oriental e a Indochina frentes secundárias. Mas na percepção geopolítica dos EUA, o Oriente Médio, núcleo histórico, ideológico e geográfico do mundo muçulmano mais amplo, moveu-se nos últimos 30 anos em direção ao centro de suas atenções. Já nos anos 70, Brzezinski cunhava a expressão "arco de crise" para indicar a vasta região que se estende da África do Norte até a Indonésia, passando pela Ásia ocidental e meridional:[24] mundo amplamente muçulmano – mas incluindo importantes exceções como a Índia – que começou gerando, e continua atualmente concentrando, a maior parte dos conflitos violentos do mundo. Essa zona tem uma série de marcas em comum com outros países do terceiro mundo pós-colonial, mas exibe algumas especificidades enfrentando uma crise tríplice: (1) o fracasso do desenvolvimento sócio-econômico e cultural, (2) a luta entre ideologias incompatíveis – o fundamentalismo muçulmano antimoderno contra ideologias de modernização nacionalistas, socialistas ou liberais, e (3) o alto grau de militarização.

Durante a Guerra Fria, a influência soviética era vista como a principal causa da crise, mas, desde que esta terminou, a turbulência oriunda do mundo muçulmano cresceu ao invés de diminuir e o problema da extrema concentração dos meios de violência em sociedades altamente autoritárias e patriarcais se complicou com o desenvolvimento de correntes terroristas e com o risco da proliferação de ADMs. Os elementos religiosos dos problemas e/ou das soluções (dependendo da ideologia do observador) destacaram-se ainda mais, fazendo com que a discussão no Ocidente se voltasse mais para o próprio islã.

O estudo sobre o Oriente Médio e de suas línguas e culturas, sobre o islã e as sociedades muçulmanas era tido, nos EUA, como bastante esotérico até a Segunda Guerra Mundial. A partir de então passa a ser estudado com uma abordagem mais sociológica e contemporânea do que as tendências filológicas e arcaizantes dos estudos orientais clássicos na Europa. A história da subseqüente polarização e politização desse campo é complexa, mas importante (Demant, 2004a: 334-339). Sua relevância reside no fato de que a interpretação do mundo muçulmano em centros de pesquisa se tornou um *input* significativo na moldagem das políticas estadunidense, ao lado de outros filtros, tais como os vários prismas ideológicos, os relatórios de jornalistas e diplomatas, os interesses militares e econômicos, etc.[25]

A visão predominante nos anos 50 e 60 foi a da "escola da modernização", que incentivava países recém-independentes a seguir o caminho ocidental como *via regia* para o desenvolvimento. Mas, quando ficou claro que esse caminho não levaria às soluções esperadas e que os problemas do "arco da crise" haviam se aprofundado, as teorias ocidentalizadoras (tanto "burguesas" quanto marxistas) entraram em crise. Nos anos 70, críticas à instrumentalização do "orientalismo" pelo imperialismo receberam um forte estímulo por meio das análises foucaultianas de Edward Said. O relativismo cultural penetrou o campo dos estudos médio-orientais por um viés antropológico e começou a colorir as discussões sobre o islamismo. Nos anos 80 e 90, uma larga polarização ocorre em todo o campo de "estudos orientais", sobretudo nos EUA, país que concentrava o maior número de especialistas e o maior grau de institucionalização desse campo de estudos. Doravante a tendência predominante foi a da esquerda pró-árabe, pós-marxista ou pós-modernista, "externalista" por projetar para fatores externos, como o colonialismo ocidental, a raiz da "crise do arco". O conflito israelo-palestino, cuja causa parecia estar na intransigência sionista, foi outro fator que exacerbou essa briga acadêmica. Além disso, os EUA receberam um grande número de alunos e pesquisadores de ascendência médio-oriental ou muçulmana que chegaram a ocupar postos nas universidades. Muitos deles defendiam posições antiimperialistas.

Com o desmoronamento do pan-arabismo, as simpatias se transferiram para o islamismo, que por algum tempo foi visto mais como força emancipadora ("tendência revolucionária progressista disfarçada") do que como ameaça. Acadêmicos mais conservadores, pró-sionistas e/ou críticos do islamismo perderam influência. Assim se criou uma divisão entre a cena acadêmica, bastante islamófila, e os centros decisórios de política externa, pró-israelenses – divisão não superada até hoje. Enquanto a amizade com Israel foi axiomática, a política estadunidense para com o resto do mundo muçulmano careceu de consistência. Nesse sentido, basta lembrar as reviravoltas sofridas pela estratégia estadunidense com relação à guerrilha islamista anti-soviética no Afeganistão que se tornaria terrorismo anti-ocidental, ou o regime de Saddam Hussein, apoiado nos anos 80 como baluarte contra o expansionismo islamista iraniano, mas atacado nos anos 90. Contudo, em termos gerais, o xiismo era considerado uma ameaça muito mais importante do que o sunismo, o "bom islã". Esses equívocos resultaram da predominância, nos aparelhos da política externa estadunidenses, de análises neo-realistas, pouco aptas a entender fenômenos como o islamismo e o terrorismo, e na reticência de pesquisadores mais à esquerda em criticar as patologias islamistas incipientes.

A hegemonia da esquerda pró-árabe evaporou-se instantaneamente após o 11 de setembro. Autores como Edward Said e John Esposito viram-se empurrados à defensiva. Ao mesmo tempo, o reflexo patriótico que os atentados despertaram "liberou" abordagens culturalistas antes marginalizadas. Bernard Lewis, Martin Kramer, Kanan Makiya ("Samir al-Khalil"), Isam al-Khafaji, Fouad Ajami, Amir Taheri, Bassam Tibi, Noah Feldman e outros podem ser considerados "internalistas" por encontrarem no próprio islã (ou em outros fatores endógenos) as causas da crise. Esses autores estão entre aqueles – já ativos mas "submersos" antes do 11 de setembro – que a partir de 2001 desenvolveram a lógica para a democratização do Oriente Médio, região "recalcitrante" que, argumentava-se, continuaria a exportar extremismos para o resto

do mundo caso não fosse ajudada a efetuar a necessária modernização. Outros escritores, ensaístas e jornalistas, desenvolveram análises influentes, como as do "islamofascismo" (Paul Berman) ou do "ocidentalismo" (Ian Buruma e Avishai Margalit), ou trabalharam sobre a incompatibilidade entre o "Lexus" da globalização e a "oliveira" fundamentalista (Thomas Friedman).[26]

Duas qualificações devem ainda ser feitas. Primeiro: as análises de autores internalistas são de qualidade muito heterogênea e nem todas estão a favor das intervenções do tipo "exportação da democracia" – os mais reticentes se aproximando do pessimismo de Huntington no que diz respeito à transferência de valores entre civilizações. Muito melhor informados do que os políticos ao redor de Bush, os especialistas acadêmicos foram os primeiros a criticar as políticas mal-planejadas de ocupação do Iraque e, em certas previsões, fadadas ao fracasso.

Segundo: a influência das idéias sobre a política é sempre difícil de se determinar. Observa-se um nítido paralelismo entre as opiniões expressas pelos autores citados acima e as posições defendidas depois pela administração. Mas, o governo de Bush tem mantido uma prudente distância das análises mais extremas, como as de Daniel Pipes, que considera o islã (e não apenas o islamismo) como inerentemente não-liberal e incompatível com os valores estadunidense, além de ter preconizado restrições à imigração muçulmana. O governo Bush foi cuidadoso ao não demonizar o islã e ao falar publicamente em termos positivos sobre a fé islâmica, protegendo, assim, os muçulmanos estadunidense da islamofobia. Com isso, rejeitou implicitamente a teoria do choque de civilizações. Neocons como Wolfowitz entendiam o conflito não como cultural, mas ideológico, e chamavam a atenção para a necessidade de uma reforma liberal dentro do islã.[27] Assim, idéias oriundas do *milieu* orientalista nutriram a convicção sobre a viabilidade das intervenções no mundo muçulmano.

2.2.2. o idealismo internacionalista

Embora os neoconservadores não tenham sido os únicos internacionalistas a influenciarem a política externa estadunidense, foram, provavelmente, os que deram maior ímpeto ao projeto de "exportação de valores americanos". A crença na maleabilidade da sociedade humana – e da sociedade internacional – integra as predisposições culturais estadunidense tanto quanto o seu oposto, o excepcionalismo americano. De fato, posições idealistas antiisolacionistas descendem de uma respeitável tradição que remete a Woodrow Wilson. Com altos e baixos, os internacionalistas ganharam força ao mesmo tempo em que, gradualmente, o isolacionismo diminuía no século XX. A partir da Segunda Guerra Mundial, o isolacionismo tornou-se praticamente inviável como opção, embora continuasse influenciando a mentalidade popular. Durante a Guerra Fria, posições liberais internacionalistas estavam fora de moda, mas a idéia de que a americanização do mundo era boa para os EUA e a preferência liberal pelo livre comércio e a segurança coletiva como meios de promover tal meta sempre tiveram seguidores. Hoje eles se encontram tanto entre os representantes da esquerda moderada quanto entre os neo-realistas. Um exemplo é um pensador estratégico multilateralista como Zbigniew Brzezinski, bem a par da perigosa combinação de petróleo, ADMs e radicalismo religioso no Oriente Médio, que acusa o

governo Bush de ter desmontado em poucos meses as coalizões pró-ocidentais construídas pacientemente e a duras penas. Mas, no final das contas, Brzezinski não se desvincula do intervencionismo: embora esteja preocupado com o isolamento diplomático dos EUA e sugira uma maior sensibilidade cultural na guerra do Iraque, entende que cabe aos país trazer para o mundo uma revolução globalizante: "Em última instância a combinação equilibrada de democracia americana e hegemonia americana é o que no momento oferece a melhor esperança para a humanidade evitar uma rivalidade global que seria debilitadora" (Brzezinski, 2004:180). No debate público, a combinação de vozes cautelosas e críticas ao unilateralismo, mas não hostis ao próprio projeto "exportação da democracia"[28], adicionou peso e prestigio às pressões mais diretamente políticas concentradas dos neoconservadores. Recentemente, porém, as desavenças da aventura iraquiana estão novamente nutrindo a oposição intelectual, tanto da esquerda quanto dos neorealistas[29], dos paleoconservadores (Gray, 2004) e mesmo no interior do campo neoconservador.[30]

2.2.3. o capitalismo neoliberal internacionalista

Muitas grandes empresas, cujos interesses foram tradicionalmente protegidos pelo Partido Republicano, apóiam a Doutrina Bush. O presidente é um claro representante da nova fase no desenvolvimento do capitalismo "milenial" que, pela primeira vez, chegou ao poder nos EUA com a "reaganômia" dos anos 80 – mais individualista, com menos proteção e menos burocracia, mas dando maiores oportunidades para aproveitar as novas tecnologias e realizar lucros. A precondição de seu florescimento, supostamente benéfica para todos, consiste na desmontagem do Estado "fordista", ou seja, do capitalismo "regulado" de cunho social-democrático, programa "neo-hamiltoniano" (Mead, 2001:84-89). Embora as críticas da esquerda do tipo "nenhum sangue por petróleo" tivessem um viés caricatural, é inegável que quando se empreende, sob patrocínio dos EUA, a democratização e a modernização de toda uma sociedade, tal processo cria oportunidades comerciais e de investimento para as empresas estadunidenses envolvidas, mesmo que o empreendimento como um todo arrisque sobrecarregar a economia estadunidense. Ainda assim, a classe empresarial não tem sido muito expressiva no debate político sobre o Oriente Médio, provavelmente por estar dividida em grupos com interesses diferenciados.

2.2.4. o crescimento da linha cristã fundamentalista

Os fundamentalistas cristãos nunca estiveram tão politicamente ativos como atualmente devido ao seu forte crescimento demográfico e à sua ascendência social, cultural e regional.[31] É comum a experiência religiosa pessoal, muitas vezes por meio da conversão, e o engajamento do crente, "renascido em Cristo", dar um conteúdo ético e moralmente correto à vida. Rejeitam-se a permissividade e o individualismo a favor do comunitarismo. Na política externa, isto se traduz por uma repugnância ao amoralismo e ao oportunismo, associados às políticas realistas. De toda forma, os fundamentalistas nunca foram muito interessados pela política internacional. Haveria, na teoria, uma ponte com o teor moralizador da Doutrina Bush, porém, tradicionalmente, os fundamentalistas tendem ao isolacionismo (combinado ao

ativismo missionário) e a outras posições "paleo" patrióticas e antiliberais.[32] Bush, pessoalmente à vontade com a mentalidade "evangélica", conseguiu superar obstáculos e se beneficia de um grande apoio entre os crentes, cujo nacionalismo se junta à fé nas campanhas entre alunos de *campi* cristãos para se alistar no exército, por exemplo. Recentemente, talvez sob a influência neoconservadora, cristãos fundamentalistas vêm se tornando mais expressivos na política externa – ver manifestações nesse sentido no *Institute for American Values* e em outras instituições conservadoras e/ou religiosas.

Esses elementos criam uma situação paradoxal frente ao islã. Os fundamentalistas cristãos compartilham com os fundamentalistas muçulmanos a rejeição à modernidade, ao individualismo e à soberania do povo. Um católico conservador como Buchanan propõe uma frente comum com o islã contra a imoralidade da esquerda universalista e critica o apoio estadunidense a Israel (Buchanan, 2004). Mais freqüentemente, por outro lado, o antagonismo entre o cristianismo e o islã leva a posições agressivamente islamófobas, anti-árabes e pró-israelenses. Coalizões, surpreendentes à primeira vista, se formaram entre protestantes conservadores e judeus ortodoxos na defesa comum de Israel. Retomando preconceitos tradicionais, televangelistas como Pat Robertson encaram o islã como uma falsa crença, inerentemente bélica e incapaz de autoreforma (Robertson, 2002). O processo implica uma "neoconservadorização" dos evangélicos estadunidense? Se for o caso, o perfil crescente dos fundamentalistas, em geral pouco identificados com as raízes seculares da democracia, constitui um apoio indireto ao projeto de exportação da democracia.

2.2.5. o patriotismo conservador

O nacionalismo expansionista foi um fator importante na expansão territorial dos EUA no século XIX e na sua posterior fase imperialista além-mar. Freqüentemente, sobrepondo a orientação cristã fundamentalista, representa o oposto do reflexo isolacionista. Reflexo de "defesa da pátria-mãe", quase automático em caso de ataque, as ameaças à segurança dos EUA provocaram em geral reações expansionistas (Gaddis, 2004: 13). O padrão se reproduziu de forma extrema após o 11 de setembro. A raiva popular instantânea adicionou uma força espontânea que facilitou a tarefa de forjar o apoio bipartidário à Doutrina Bush e explica o entusiasmado apoio popular inicial às invasões ao Afegânistão e ao Iraque, além da reeleição de Bush em novembro de 2004. Esse sentimento popular fez com que fosse difícil imaginar qualquer administração tomando um rumo geopolítico **oposto** àquele da reafirmação do poder estadunidense escolhido por Bush, o que não quer dizer que não havia alternativas diplomáticas ao unilateralismo. Mas muitos observadores destacam os limites da perseverança popular estadunidense em manter compromissos externos até que estejam concluídos, impaciência que constrangeria um verdadeiro projeto imperial (Ferguson, 2004).[33]

2.2.6. os lobbies étnicos

Os lobbies étnicos estavam presentes na definição do projeto "exportação da democracia" desde o início, como instigador e como freio. A organização no seio dos grupos ideológicos ou nacionais sempre marcou os EUA, sociedade de imigrantes. Sua participação informal na política externa é muito mais aceita hoje do que no passado

e pode até ser considerada como fazendo parte do processo de emancipação grupal numa sociedade multiculturalista de identidades plurais e “hifenizadas”. Tal atuação inclui contatos com correligionários no exterior e atividades políticas em prol dos objetivos internacionais do grupo. Percebe-se o quanto a pressão organizada pode ser efetiva em casos como a da política externa em relação à Polônia ou à questão irlandesa, consideravelmente influenciada por grupos civis estadunidense de ascendência polonesa e irlandesa. O Oriente Médio, com seus grupos étnicos e religiosos em conflito, é uma fonte particularmente rica para esses grupos de pressão. Em certos casos, nos EUA, um grupo nacional apenas reforça uma determinada política preexistente, como no caso dos iranianos californianos, que fizeram aumentar a hostilidade oficial estadunidense à república islâmica. Em outros casos, porém, a política externa deve acomodar vetores opostos. Assim, não surpreende que a política externa pareça às vezes um meio termo entre influências opostas de lobbies domésticos e a prudência diplomática, tendo que equilibrar, por exemplo, reivindicações articuladas por estadunidense armênios com a preservação de boas relações com a Turquia, Estado pivô; pressões cruzadas de judeus estadunidense e lobbies muçulmanos e/ou árabes interferem continuamente no conflito israelo-palestino.

Esses grupos também se envolveram na questão da “exportação da democracia”. Ora, como observado acima, a comunidade judaica está muito dividida por diferentes correntes religiosas e por posicionamentos antagônicos com relação aos conflitos do Oriente Médio. A luta contra o anti-semitismo e a defesa de Israel são praticamente consensuais, mas não a concretização dessas metas, refletindo a polarização existente em Israel. De modo geral, a comunidade judaica, tradicionalmente democrata e progressista, está se inclinando para posições mais à direita, embora a maioria simpatize mais com os trabalhistas do que com a visão do Grande Israel Por motivos históricos, muitos judeus abraçam posições bastante universalistas e aplaudem as intervenções estadunidense no Oriente Médio que prometem melhorar a segurança do Estado judeu. Outros esperam que as turbulências em outras partes do Oriente Médio diminuam as pressões que pesam sobre Israel. O “lobby judaico”, institucionalizado no AIPEC (*American Israel Public Affairs Committee*), é considerado bastante eficiente. Na realidade, seria mais correto falar de um *lobby* pró-israelense, pois exclui judeus anti-sionistas mais à esquerda ou à direita (ultraortodoxos) e inclui os milhões de protestantes fundamentalistas que por motivos teológicos defendem Israel. De modo geral, o lobby pró-Israel apóia fortemente o projeto “exportação da democracia”. Já foi assinalado que os judeus são proeminentes no movimento neoconservador, mas não há unanimidade. A preocupação com o bem-estar de Israel leva alguns a preferir autocratas árabes conhecidos a uma experiência árabe democrática e popular, talvez mais intransigente frente ao Estado judeu

Por motivos opostos, o lobby árabe-muçulmano é, em geral, contra as intervenções. Como grupo de pressão, contudo, a comunidade árabe, majoritariamente cristã nos EUA, constitui uma presença sem grande peso na política externa. Muçulmanos não-árabes, muitas vezes descendentes de imigrantes indianos, convertidos negros e brancos entre outros, também gravitam para posições pró-árabes. Mas, desde o 11 de setembro, os árabes e os muçulmanos encontram-se em uma posição delicada nos EUA, sofrendo com as manifestações de anti-arabismo e islamofobia, experimentando

o mesmo complexo incômodo de "dupla lealdade" que os judeus conhecem tão bem. As comunidades árabe e muçulmana estão também bastante divididas em camadas social e economicamente bem integradas, tradicionalmente pró-republicanas, e grupos mais marginalizados tendendo à esquerda antiimperialista. Há insatisfação com o que se percebe como um viés pró-sionista do governo. Mas, enquanto há, por um lado, a suspeita de que a "exportação da democracia" simplesmente equivale à imposição do poder estadunidense sobre o mundo árabe e/ou ao enfraquecimento do islã, existem igualmente pressões opostas. Imigrantes iranianos, iraquianos, libaneses e outros refugiados do mundo muçulmano que pessoalmente sofreram com a falta de liberdade em seus países tendem mais à acomodação ou até "*over-identification*" com os "valores americanos". Muitas dessas diásporas pressionam *a favor* do projeto "exportação da democracia", o que lembra a atitude de poloneses e russos americanos que defendiam posições anticomunistas.

Enfim, se os neoconservadores podem ser considerados a força determinante da virada na política externa, é provável, de toda forma, que as forças descritas acima também tenham sido importantes para preparar o terreno para a implementação dessa política e que tenham se tornado igualmente seus instrumentos. Na última parte deste texto faremos uma análise resumida sobre os resultados internacionais do projeto "exportação", focalizando o que parece ser alguns de seus problemas inerentes que limitam seu êxito.

3. O projeto democrático neoconservador na prática: realizações e inconsistências

Uma análise detalhada da aplicação e dos resultados da política de exportação da democracia transcenderia o escopo deste artigo. É possível, porém, identificar alguns problemas nessa política que não são acidentais e sim, provavelmente, conseqüência das contradições internas da Doutrina Bush.

O 11 de setembro e a adoção do projeto "exportação da democracia" introduziram mudanças dramáticas nas relações entre os EUA e quase todos os Estados do resto do mundo, aliados e potências hostis. Vê-se, agora, uma paisagem estratégica que sofreu profundas transformações que não podem ser atribuídas a uma só causa. De modo geral, as tensões entre os EUA e a Europa se devem a discordâncias sobre as modalidades da luta contra o terrorismo, embora haja consenso sobre a superioridade da democracia. Já, as discordâncias com vários países do mundo muçulmanos (e talvez a Rússia) têm origem na rejeição ao próprio projeto de democratização.

Desde 1945, o laço com a Europa ocidental tem sido o eixo central da luta estadunidense contra o comunismo. Esse laço continua a ser o fundamento da OTAN e a cooperação se baseia, exatamente, em valores e interesses comuns de sociedades capitalistas e democráticas. Num primeiro momento, a maioria dos europeus apoiou a guerra contra o terror. Porém, apenas um ano e meio depois, a guerra preventiva contra o Iraque provocou uma ruptura, obrigando os EUA a forjarem uma frouxa *coalision of the willing*, de caráter multilateral visivelmente artificial. Ainda que o próprio projeto bushiano não contasse com muito entusiasmo do outro lado do Atlântico, é questionável que o **conteúdo** da nova estratégia estadunidense tenha sido o responsável pela ruptura. França, Alemanha, Bélgica, Itália, etc. não se opõem à expansão da democracia, mas

duvidam da urgência do projeto e recusam o método impositivo e 'imperial'. Fatores não menos importantes foram o tom agressivo das declarações estadunidense [34], a inexperiência e por vezes grosseira inaptidão da diplomacia de Bush, além da vontade explicita européia, francesa em particular, de minar a unipolaridade.

Já o esfriamento das relações com a Rússia se deve nitidamente à própria Doutrina Bush e não apenas a como ela foi 'vendida'. A Federação Russa enfrenta em seu território um sério desafio terrorista. As reações bastante brutais das autoridades russas adicionaram-se à preocupação ocidental com as tendências autoritárias que estavam solapando as jovens instituições democráticas do país. As críticas externas tornam-se, paradoxalmente, um elemento que nutre a virada autoritária, legitimada internamente com a idéia, basicamente eslavófilas, da superioridade da autocracia na história e no presente russos (Pipes, 2004). Uma lógica semelhante parece fazer parte das relações entre EUA e China.

É sem dúvida no mundo muçulmano e em particular no Oriente Médio, alvo central do projeto "exportação da democracia", que as realizações e as inconsistências da nova política externa estadunidense se mostram mais evidentes.

Falemos, primeiramente, das realizações. De maneira geral, observa-se um quadro tão contraditório e fluido que é prematuro falar de conclusões definitivas. Os dois *test cases* mais fortes, Afeganistão e Iraque, depois da intervenção militar, estão hoje sob ocupação ocidental e vivendo em seus governos e sociedades uma experiência transformadora abrangente. Nos dois países iniciaram-se processos democráticos. A alta participação popular nas eleições, além do crescimento da sociedade civil (imprensa livre, auto-organização de mulheres, minorias, etc.) parecem apontar para um apoio significativo à experiência. Mas, nos dois casos, os obstáculos são formidáveis, e sobreviventes do *ancien régime*, talebã e ba'thista respetivamente, travam uma resistência feroz. A conseqüente falta de segurança repercute negativamente sobre a reconstrução da sociedade e da economia e sobre a institucionalização democrática (Demant, 2005: 35-55).

Em outros países árabes ocorrem igualmente evoluções interessantes. Por todos os lados líderes autocráticos estão embaraçados com o dilema entre reforma e repressão. Cada uma dessas opções envolve o perigo de desestabilização. Em regimes com fraca legitimidade, a reforma rumo à democracia, como no Marrocos, Egito ou ainda, muito cautelosamente, na Arábia Saudita, sempre implica o risco de perda do poder. Foi assim que a Síria perdeu o Líbano. Mas a política oposta, a repressão em Estados tais como a Síria, também pode causar uma revolução – não necessariamente democrática. É difícil determinar o quanto da tendência à reforma se deve às dinâmicas internas ou à pressão externa. Movimentos democráticos e um embrião de organização da sociedade civil existiram, fracos, antes do 11 de setembro no Egito, no Kuwait, etc. Mais recentemente eles se expressam também por meio da ONU, a exemplo dos três relatórios do *Arab Human Development Project*. Por outro lado, a democratização parou ou nunca decolou em países que não sofrem pressão estadunidense, como a Jordânia e a Tunísia.

A Palestina e a Turquia constituem dois casos especiais. No primeiro, o desaparecimento de Arafat em 2004, a proximidade da democracia israelense, a ausência de um Estado próprio e a influência de agências e ONGs ocidentais são fatores propícios à democratização; por outro lado, a violência da intifada e das represálias israelenses

tendem a solapar essas precondições favoráveis. A corrupção nas instituições da Autoridade Palestina e a posição contraditória do Hamas, que combina pressões democratizantes dentro da comunidade palestina com uma atuação terrorista contra Israel, são também fatores complicadores. Além do mais, a pressão estadunidense se expressa na área israelo-palestina de forma diferenciada. As eleições palestinas em 2005 (presidencial e local) e 2006 (parlamentar) significaram ganhos democráticos. A relevância da arena palestina para o mundo muçulmano como um todo está, porém, em declínio. E suas implicações para o processo de paz são, no mínimo, ambíguas. Na Turquia, sua história de laicização, bem como sua democratização a partir dos anos 80 refletem evoluções internas. O governo democrático e pró-ocidental de Tayyip Erdogan tem raízes islamistas, sugerindo uma possível compatibilidade entre o islamismo moderno e uma orientação democrática e pluralista. Por outro lado, as pressões estadunidense, contraproducentes, antes da guerra do Iraque e o desprezo pela União Européia implicam um perigo de reação anti-ocidental.

É, portanto, possível identificar Estados onde a pressão está produzindo efeitos democratizantes *diretos* e reações contrárias – Afeganistão e Iraque –, outros onde a influência é mais *indireta* – Líbano, Egito –, e uma terceira categoria onde a intromissão tem levado a resultados *negativos* – Irã, Síria e Paquistão, por exemplo. Uma crítica freqüente ao projeto de exportação da democracia é que, ao invés de diminuir o terrorismo, fortalece-o. Se pensarmos na segurança conseguida no interior dos EUA, esta observação mostra-se, por enquanto, errada. Por outro lado, desde o 11 de setembro atentados terroristas de inspiração islamista e anti-ocidental têm sido freqüentes fora dos EUA – em Mombasa, Bali, Istanbul, Madri, Jacarta, Beslan, Londres etc. Ataques anticivis ainda mais amplos ocorreram no Marrocos, Egito, Arábia Saudita, Paquistão, etc., com o intuito de desestabilizar seus regimes pró-ocidentais. Muitos desses atos terroristas, embora não todos, estão ligados à "guerra contra o terror" lançada por Washington. É difícil separar aqui a causa e o efeito. A luta armada islamista contra a modernização, inclusive ataques fora dos países muçulmanos, antecede o 11 de setembro e a virada na política estadunidense. Não está claro se uma política estadunidense diferente teria gerado as mesmas conseqüências ou se estas teriam sido menos (ou mais) violentas.

O crescimento de sentimentos anti-EUA e anti-ocidentais no mundo muçulmano atual é inegável.[35] Não menos preocupante é a participação no *jihad* terrorista de integrantes da segunda geração das diásporas muçulmanas no Ocidente, hoje bem mais expressiva do que há cinco anos. Mas o processo de sua radicalização já começara antes do 11 de setembro e não sabemos quais políticas alternativas poderiam tê-la minimizado. O Iraque funciona hoje como ímã para jovens islamistas médio-orientais e europeus interessados em se juntar à insurgência. Mais uma vez, é impossível, no estado atual do conhecimento, determinar se esse fenômeno é o resultado paradoxal de uma política estadunidense equivocada ou se constitui um efeito colateral deplorável, mas inevitável, de uma guerra que grupos islamistas extremistas desejam e que teriam iniciado de qualquer forma. A Al-Qaeda e grupos afins crêem que uma guerra entre religiões ("choque de civilizações") é inevitável. Muitos atentados terroristas islamistas são calculados para provocar uma reação ocidental violenta, numa lógica quase vietnamita ou maoísta de que reações ocidentais anti-muçulmanas radicalizarão as massas muçulmanas e as impelirão a apoiar e juntar-se à luta dos

islamistas. Se tal é a estratégia de movimentos terroristas islamistas, o projeto democrático pode ser a única resposta – por mais que sua implementação seja criticável e que o projeto se reduza a uma aposta incerta.

Deixando de lado a questão crucial da *legitimidade* de se introduzir a democracia em sociedades não-democráticas e com culturas não-ocidentais, existem sérios obstáculos à *viabilidade* do projeto. É no Oriente Médio que observamos mais claramente três contradições da Doutrina Bush – contradições não decorrentes de seus inúmeros **erros táticos**[36], ainda que esses erros possam ter agravado as conseqüências dessas contradições.

Em primeiro lugar, tanto a guerra contra terroristas e os regimes vilões quanto a indução da democracia são **possíveis apenas contra regimes fracos**. Uma intervenção é viável num Estado fracassado como Bósnia ou Somália, complicadíssima no caso do Irã, impensável contra uma China. Essa seletividade dá mais visibilidade às fragilidades da única superpotência do que à sua força e nutre a suspeita de que os EUA utilizem dois pesos e duas medidas. Quando os EUA derrotam um Estado fraco como o Afeganistão talebã ou o Iraque de Saddam, o desequilíbrio das forças não traz prestígio aos EUA. Quando encontra forte resistência, por outro lado, seu perfil dissuasivo sofre.

A partir da guerra do Iraque, o argumento de evitar a proliferação de ADMs ganha força. Ora, a nuclearização da Coréia do Norte, sua militarização extremada e a proximidade dos centros populacionais da Coréia do Sul e do Japão tornam quase impossível uma opção militar. É razoável supor que o regime de Pyongyang acelerou a produção de bombas atômicas e de mísseis de alcance médio para prevenir uma intervenção do tipo Iraque. A mesma lógica parece subjazer à acelerada busca de energia nuclear pelo regime do Irã, onde as oportunidades para uma intervenção militar ocidental já são constrangidas pela extensão territorial e o nacionalismo da população. Além do mais, o Irã estreitou laços com o regime ba'th sírio, outro alvo potencial da Doutrina Bush. Nesses casos, a opção estratégica de reserva é a contenção, neo-realista e execrada por neoconservadores; e ela pode não servir por muito tempo: a guerra preventiva contra a proliferação produz paradoxalmente a proliferação preventiva.

Em segundo lugar, há uma **contradição entre a guerra contra o terror e a democratização**. O problema aqui é de uma sincronização. Fukuyama prediz que uma democracia liberal capitalista produzirá menos terroristas, pois satisfará melhor as necessidades das pessoas: o mercado livre propõe escoadouros produtivos a jovens que sem isso, frustrados e sem desemprego, se deixariam tentar por ideologias extremistas; a integração econômica no capitalismo global proporcionará prosperidade; a autodeterminação e um sistema parlamentar com mídias livres permitem a resolução não-violenta de conflitos étnicos, sociais etc. A democracia convida à participação em uma sociedade de cidadãos iguais que dará a todos o reconhecimento desejado e que numa ditadura é o privilégio de uma pequena elite (Fukuyama, 1992). Análise defensável da **democracia *funcionante***. Resta o problema de que a ***transição*** **democrática** é lenta e traumática no melhor dos casos, e está condicionada não apenas a regras eleitorais formais e à existência de uma série de outras precondições, entre as quais estão:

(a) a institucionalização da cidadania e das liberdades civis – liberdade de expressão e de movimento, inviolabilidade da propriedade particular, igualdade frente à lei, independência da justiça, etc. (Zakaria, 2004:119-159); e

(b) uma cultura política propícia à participação política, a busca de soluções negociadas e conciliatórias, o abjuramento da violência privada a favor de barganhas, a aceitação de todos os cidadãos, individualmente e em grupos, como participantes legítimos do processo político (Price, 1999). É obvio que as sociedades médio-orientais carecem dessas condições e que sua implantação, se possível, só pode ser um processo demorado.

Enquanto a democratização leva muito tempo, a luta contra os terroristas e seus protetores do “eixo do mal” é urgente. Na ausência de sincronia entre as metas, é dada preferência à luta contra o terror. Portanto, implementaram-se intervenções contra Afeganistão para prender Osama bin Laden e seus protetores talebã e contra o Iraque para afastar o regime de Saddam Hussein, suspeito de colaborar com o primeiro e de preparar ADMs – embora em ambas as situações faltassem as precondições mínimas para uma democratização –, mas não contra outras ditaduras consideradas como menos imediatamente ameaçadoras, a exemplo da Síria ou da Líbia.

A situação se torna ainda mais absurda quando os EUA precisam do apoio de um ditador para viabilizar a guerra contra um outro ditador ou contra terroristas. Esse era o caso com os vizinhos do Afeganistão e do Iraque. Para invadir Afeganistão, os EUA precisaram das bases no Uzbequistão e no Paquistão. Os EUA viram-se, portanto, induzidos a cortejar os líderes autocráticos desses países e a fazer vista grossa às suas violações aos direitos humanos.[37] Pervez Musharraf, que chegou ao poder em 1999 derrubando um governo eleito em Islamabad, é o exponente das mesmas tendências islamistas anti-democráticas e anti-indianas nas forças armadas e nos serviços secretos paquistaneses, que também ajudaram os talebã no Afeganistão e a guerrilha dos *mujahedin* na Caxemira. Sob pressão dos EUA, Musharraf abandonou essa estratégia a favor de uma cooperação contra a Al-Qaeda e os movimentos afins. Mas, em contrapartida, os EUA deixaram de aplicar pressões para a redemocratização do Paquistão. Isto deixa os EUA vulneráveis à acusação de hipocrisia e, pior ainda, enfraquece, no interior do Paquistão, as forças democráticas, empurrado-as para posições anti-ocidentais. Quem acaba se beneficiando com isso são os movimentos islamistas.

No caso do Iraque, é possível aplicar a mesma lógica à relação EUA-Arábia Saudita. Nos dois casos, a primazia dada à luta contra o terrorismo força os EUA a pactuar com regimes não-democráticos e que se legitimam através de uma leitura fundamentalista do islã, cujas forças de segurança estão em colusão parcial com grupos terroristas e cujo campo político fica dividido entre as pressões dos EUA que pedem uma maior atuação contra islamistas violentos e as opostas, de seus “*ulama”* conservadores ideologicamente anti-ocidentais e próximos dos jihadistas. O resultado pode ser uma situação *no-win*.

Em terceiro lugar, existe um campo de tensão entre a democratização e o **risco da opção popular por um governo não-democrático**. A auto-destruição democrática constitui, obviamente, uma aporia tão velha quanto a própria democracia, desde as lisonjas de Alcebíades em Atenas até a eleição legítima do governo nazista na Alemanha em 1933. A revolução iraniana, de incontestável legitimidade popular, estabeleceu, em 1979, por referendo constitucional, o governo dos aiatolás. A Argélia, em 1991, votou maciçamente no *Front Islamic du Salut* (FIS) islamista. A anunciada transformação do país numa teocracia foi evitada por um golpe militar, desencadeando dez anos de guerra civil. Paralelamente a esses casos, as intervenções estadunidense atuais em prol da democratização abrem o risco do desfecho islamista, indesejável do

ponto de vista ocidental. Não há certeza de que uma longa ocupação estrangeira, como a do Japão pelos EUA de 1945 a 1952, conduziria à implantação mais efetiva do modelo democrático do que uma transferência mais rápida da soberania, como aconteceu no Iraque em junho de 2004.

De qualquer modo, a primeira alternativa não seria mais aceitável hoje em dia. Além de limitações militares e econômicas que dificultariam uma ocupação estadunidense prolongada, o governo Bush precisa do aval da população libertada para legitimar doméstica e internacionalmente uma ocupação após a derrubada do regime vilão. No Iraque essa aprovação popular não convenceu a opinião pública internacional e as dúvidas cresceram ainda mais devido às forças de insurgência. No entanto, a transição e o atual processo de institucionalização constitucional foram pensados como meios para debilitar as insurgências sunita e islamista. A participação iraquiana na eleição da Constituinte foi suficientemente alta para que os críticos da invasão dessem uma trégua a Bush. Mas, transferindo a soberania, os EUA afastaram a possibilidade de influenciar decisivamente no resultado do próprio processo de transição – se assim não fosse, os EUA correriam o risco de aparecer como golpistas ao invés de libertadores! Até pressões mais discretas arriscam provocar um efeito *boomerang* derrotando a democracia ao invés de incentivá-la. Conseqüentemente, a lógica de seu empreendimento parece obrigar Bush, cada vez mais, a limitar a "exportação" da democracia à "facilitação" de um processo democratizante interno à sociedade. Essa é uma alternativa moralmente mais confortável, mas politicamente mais perigosa, pois o regime nascente pode adotar uma postura anti-ocidental, anti-moderno, etc. Nesse caso, como reagiriam os promotores da "exportação"? A reflexão sobre a questão deve ainda ser iniciada, exceto para os neo-realistas e a velha direita, que ridicularizam o projeto neo-conservador preferindo o "demônio conhecido".

Conclusão

O 11 de setembro provocou uma significativa mudança de rumos na estratégia internacional estadunidense. Embora houvesse nos anos 90 tendências que já prefiguravam a virada, as descontinuidades parecem hoje maiores do que as continuidades. A ruptura foi articulada pela "Doutrina Bush" que considerou o ataque da Al-Qaeda como a expressão de uma ampla corrente terrorista dentro do islã mundial e (1) reagiu com a "guerra contra o terror". Inovadoramente, a administração (2) vinculou a guerra contra o terror à luta contra regimes autoritários que apóiam os extremistas islamistas, (3) qualificou a coincidência deste apoio com a produção de ADMs como uma proliferação inaceitável para a segurança dos EUA, (4) concluiu que essa nova conjuntura justificava e necessitava uma guerra preventiva, se necessário unilateral e (5) associou esta guerra contra o terror à estratégia mais ampla de facilitar a introdução de governos democráticos e a modernização daquelas sociedades vistas como gerenciadoras de terrorismo. Esse pacote é de inspiração neoconservadora (ideologia anteriormente bastante marginal e cujo impacto sobre o governo Bush é ainda objeto de disputas), mas se apóia também em outros fatores políticos tais como a mudança de atmosfera nos debates acadêmicos sobre o islã e na presença de outras forças liberais

internacionalistas, reflexos patrióticos entre protestantes fundamentalistas, a pressão de lobbies étnicos, etc.

Assim, embora o presidente Bush seja pessoalmente um produto de influências ligadas à velha direita, a ascendência intelectual da nova política adotada por sua administração tem raízes bem mais diferenciadas, incluindo propostas de origem nitidamente universalistas e progressistas. Neoconservadores são, de fato, considerados "usurpadores" do manto da velha direita, a "legítima". A ponte entre as duas correntes se faz pela reafirmação do poder global dos EUA, visto como interesse nacional "natural" pela segunda e como instrumento para melhorar o mundo pela primeira.

A nova política de Bush causou também uma ruptura na comunidade internacional. De toda forma, a aplicação do programa "exportação da democracia" tem sido inconstante em função das especificidades da relação anterior dos países-alvo com os EUA, dos erros táticos estadunidenses, das continuidades neo-realistas mitigando o efeito neoconservador e, em particular, das contradições internas ao projeto: (1) a sua limitação a regimes já enfraquecidos, (2) a tensão entre a necessidade imediata de combater o terrorismo e a longa duração que uma transição democrática implica e, por fim, (3) as incertezas quanto ao resultado da capacitação popular, incluindo os riscos de desfecho islamista anti-ocidental.

Como resultado, estamos, quatro anos depois, diante de um quadro de incerteza, com alguns avanços democráticos regionais, mas também com uma situação muito mais polarizada internacionalmente e nos EUA, sem que haja uma perspectiva clara de vitória para o modelo de modernização e de democracia pluralista. Devemos esperar para ver se essa conjuntura enfraquecerá o impacto do projeto neoconservador na política externa dos EUA.

Notas

1 Usamos o termo *islã* para indicar a religião e a civilização muçulmanas – cujo adjetivo é *islâmico* ou *muçulmano* –, e *islamismo* – com o adjetivo islamista – como sinônimo de fundamentalismo muçulmano, ideologia política específica, também conhecida como islã radical ou islã político.

2 A autoria de um grupo terrorista foi logo suposta, embora tenha demorado até que a responsabilidade da Al-Qaeda islamista de Osama bin Laden se estabelecesse de maneira definitiva. Sobre os documentos comprovando a responsabilidade de bin Laden, cf. Peter L. Bergen (2002: 231-234). Advertências sobre a possível iminência de atentados terroristas contra alvos dentro dos EUA, com armas não-convencionais, foram desconsideradas. Cf. Gaddis (2004: 74).

3 Cf. Discurso "State of the Union" de Bush, de 29 de janeiro de 2002, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html.

4 O jornal *The Nation*, que articula freqüentemente os debates da esquerda estadunidense, publicou, logo após o 11 de setembro, a reação de Chomsky, que provocou uma áspera polêmica com Christopher Hitchens. Cf. Shatz, setembro de 2002 e semanas seguintes. O artigo de Said, "Islã e Ocidente são Bandeiras Inadequadas", ilustra bem o desamparo da posição relativista da esquerda frente à nova situação. Cf. Said, E., *The Guardian*, 16 de setembro de 2001. O artigo de Said foi publicado em português na coletânea organizada por Emir Sader (2003: 136-138). As posições de Immanuel Wallerstein podem ser acompanhadas em seus comentários bimensais no *site* do *Fernand Braudel Centre*, http://fbc.binghamton.edu/commentr.htm. Cf. também seu "The Eagle has Crash Landed" (2002).

5 Kennedy mitigou depois seu pessimismo. Hoje o neorealista Charles Kupchan é o mais destacado representante da visão declinista. Cf. Kupchan (2002).

6 A implosão do bloco comunista aconteceu mais ou menos como havia previsto Kennan, que também preconizara uma política de paciência, apostando na fragilidade interna da União Soviética. Cf. seu artigo "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, julho de 1947, publicado sob o pseudônimo "X"). O artigo foi reproduzido em Lippmann, Walter (1972).

7 Outra classificação útil é proposta por Mead (2001), que distingue quatro tendências históricas: (a) os "*hamiltonians*", ou internacionalistas econômicos; (b) "*jeffersonians*" isolacionistas; (c) "*jacksonians*", populistas nacionalistas expansionistas; e (d) "*wilsonians*", idealistas internacionalistas.

8 Michael Walzer (2003) integra a mesma linha, porém, como *communitarianist*, tende a uma reticência maior quanto a intervenções contra Estados independentes.

9 Dick e Lynne Cheney estavam já por mais tempo identificados com os neocons.

10 Além de políticos ativos no governo de Bush, destacam-se vozes mais intelectuais tais como de Francis Fukuyama e Charles Krauthammer. Seus principais veículos de comunicação são o *Commentary* e *The National Interest.*

11 A teoria da ascendência trotskista é defendida por Lind, Michael (2004) e refutada por Muravshik, Joshua (2003), do *American Enterprise Institute*, um *think tank* ligado aos neoconservadores.

12 Há, porém, também neocons democratas, como, por exemplo, Joe Lieberman.

13 A intervenção contra Noriega, no Panamá, foi motivada mais por preocupação com o narcotráfico do que com princípios democráticos e aconteceu no governo seguinte de Bush Sr., em 1989; abriu, contudo, o processo de democratização do Panamá.

14 Em 2002, Abrams foi indicado Assessor de Segurança Nacional por Bush Jr. Suspeita-se de que nessa função, Abrams tenha participado do fracassado golpe contra o presidente venezuelano Hugo Chávez. Cf. *The Observer*, 21/4/2002, http://observer.guardian.co.uk/intational/story/0,6903,688071,00.html.

15 Seu livro *The Case For Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror* foi elogiado por Bush, em 10 de janeiro de 2005. Cf. http://edition.cnn.com/2005/ALLPOLITICS/01/10/bush.readinglist.tm.

16 Cf. http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm.

17 Kenneth Pollack, por exemplo, em *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq* (2002), defendeu o argumento dos ADMs, que depois seria refutado. Pollack trabalhou na CIA, no Conselho de Segurança Nacional e na Brookings Institution. O argumento dos ADMs não inclui, obviamente, nenhuma oposição à democracia, mas alguns analistas assustaram-se com a possibilidade da transformação democrática do Iraque, tendo em conta sua pré-história: na visão neo-realista, o mais importante seria evitar a fragmentação do Estado iraquiano para manter a estabilidade no Oriente Médio, mesma lógica que conduziu Bush Sr. a deixar Saddam no poder em 1991. O desfecho mais viável, segundo essa lógica, seria a continuação da dominação sunita.

18 Robert Tucker sugeriu, em 1975, a conquista das fontes petrolíferas da Arábia Saudita pelos EUA. Cf. Tucker (1975).

19 A palavra *cruzada* foi logo retirada por ter conotações infelizes; poderia-se igualmente falar de um "*jihad* democrático".

20 Para Mead (2001: 88 e ss), os *neocons* são wilsonianos desiludidos com o potencial transformador das instituições internacionais.

21 Michael Novak, pensador católico próximo dos neoconservadores, explica a democracia, por exemplo, como epifenômeno do capitalismo. Cf. http://www.michaelnovak.net/Default.aspx.

22 Patrick Buchanan (2003) levanta a velha acusação sobre a "lealdade dupla", sugerindo que os neoconservadores preferem os interesses do Estado de Israel aos dos EUA e que eles arrastam o país a aventuras desnecessárias contra o mundo muçulmano.

23 Robert Kagan (2003) teoriza sobre a desavença transatlântica com a fórmula "os EUA são de Marte e os Europeus de Vênus". Mas os neoconservadores têm aliados inesperados na Europa, por exemplo, entre os "novos filósofos" franceses, como Bernard-Henri Lévy. Podemos também encaixar o analista Fareed Zakaria, de *Newsweek*, na mesma linha. Ver Zakaria (2004).

[24] Brzezinski foi Assessor de Segurança Nacional durante o governo de Carter (1977-1980) e um dos arquitetos da estratégia de "usar" o islã radical contra a União Soviética.

[25] Os intelectuais têm tido uma grande influência na política externa dos EUA no século XX. Uma antropóloga como Ruth Benedict influenciou a política de ocupação do Japão; psicólogos e filósofos oriundos da Escola de Frankfurt, por exemplo, influenciaram o tratamento da Alemanha pós-nazista; historiadores e cientistas políticos, como Spykman, Morgenthau, Kissinger e Brzezinski, empurraram os EUA para as posições neo-realistas dos anos 40 aos 70, Michael Ignatieff e Paul Johnson para o "neo-imperialismo" nos anos 90; e o debate acadêmico sobre as origens da Guerra Fria influenciou o movimento contra a guerra do Vietnã. Cf. Lind (2003).

[26] O artigo de Paul Berman, "Terror and Liberalism", foi publicado em livro com o mesmo título. Ver também Buruma e Margalit (2005) e Thomas Friedman (1999), com o famoso *O Lexus e a Oliveira*. Objectiva. Seu *Longitudes and Attitudes: The World in the Age of Terrorism*, de 2003, é uma coletânea mais recente do colunista do *New York Times*.

[27] Sobre a correspondência entre as posições do governo Bush e as dos orientalistas acadêmicos, ver GADDIS (2004: 88-91).

[28] Entre políticos, historiadores, cientistas políticos e jornalistas tão diferentes entre si como Christopher Hitchens, Benjamin Barber, Michael Ignatieff, Niall Ferguson, Joseph Nye, entre outros.

[29] Cf. Rose, Gideon (2005), "Get Real", *New York Times* 18 de agosto.

[30] Fukuyama tornou-se recentemente mais crítico com relação à invasão dos EUA ao Iraque. Ver o seu **"The Neoconservative Moment",** na *The National Interest*, 2004, que provocou a resposta de Charles Krauthammer na mesma publicação.

[31] Os fundamentalistas cristãos constituem provavelmente um quarto da população estadunidense e incluem as alas conservadoras das igrejas católica, o *mainstream* protestante (entre presbiterianos, metodistas, batistas, etc.), as igrejas evangélicas (pentecostais, mórmãos, etc.), além de inúmeras outras seitas.

[32] Por se tratar de uma população não-elitista e com pouca experiência em questões estratégicas, ela não pode ser assimilada naturalmente a nenhuma das quatro orientações de Mead.

[33] Devemos aguardar para ver se a impaciência popular, que na atual conjuntura se expressa numa diminuição de apoio ao presidente, efetivamente atrapalhará o projeto "exportação da democracia".

[34] Que, como observa Mead, considera mais importante intimidar inimigos, "caras maus", *bad guys* no falar de Bush, do que tranqüilizar amigos e persuadir indecisos.

[35] Cf. a pesquisa de opinião pública internacional patrocinada pela Pew Foundation, publicada 16 de março de 2004, em "**A Year After Iraq War: Mistrust of América", *Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists*** http://www.pewtrusts.com/pdf/pew_global_attitudes_year_war_031604.pdf**.**

[36] Erros como os equívocos da inteligência (não-presença de ADMs no Iraque), a falta de planejamento e/ou de aprovisionamento de recursos adequados (número de soldados, finanças), etc.

[37] Quando estas pioram a tal ponto que os EUA, sob pressão, se vêem obrigados a protestar, o resultado pode se voltar contra os próprios EUA. Foi o que aconteceu em maio de 2005 no Uzbequistão após o massacre de dezenas de civis que protestavam contra Karim Islamov e em prol da democratização do país. O governo uzbeque pediu a retirada das tropas dos EUA (CNN, 26 de agosto de 2005).

Referências bibliográficas

ALI, Tariq (2002), *Confronto de Fundamentalismos*. Rio de Janeiro, Record.

BERGEN, Peter L. (2002), *Holy War, Inc.: Inside the Secret World of Osama bin Laden*. New York, Touchstone.

BERMAN, Paul (2001), "Terror and Liberalism". *The American Prospect*, 22 de outubro.

____. (2003), "Terror and Liberalism". New York, Norton, W. W. & Company.

BURUMA, Ian e MARGALIT, Avishai (2005), *Ocidentalismo: Uma Breve História da Aversão ao Ocidente*. Lisboa, Europa-América.

BUCHANAN, Patrick (2003), "Whose War? A Neoconservative Clique Seeks to Ensnare Our Country in a Series of Wars that are Not in America's Interets". *The American Conservative*, 24 de março, http://www.amconmag.com/03_24_03/cover.html

____. (2004) What do We Offer the World". *Worldnet Daily*, http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=38560.

BRZEZINSKI, Zbigniew (2004), *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. New York, Basic Books.

COX, Robert (1981), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millennium* 10, pp. 126-155.

DEMANT, Peter (2004a), *O Mundo Muçulmano*. São Paulo, Contexto.

____. (2004b), "Desafios Islamistas e Respostas Ocidentais: o Debate sobre o Islã e o Oriente Médio nos EUA desde o 11 de setembro de 2001". VII Congresso Nacional da Associação Latino-Americana de Estudos Afro-Asiáticos do Brasil (ALADAAB): Brasil – África – Ásia: Dimensões de uma nova aproximação, 24-26 de novembro, Universidade de Brasília.

____. (2005), "A Ação Norte-Americana e a Complexidade do Oriente Médio". *Política Externa*, vol. 13, nº 4, março/abril/maio, pp. 35-55.

FERGUSON, Niall (2004), *Colossus: The Price of America's Empire*. New York, The Penguin Press.

FERNAND BRAUDEL CENTRE, http://fbc.binghamton.edu/commentr.htm.

FRIEDMAN, Thomas (1999), *O Lexus e a Oliveira*. Rio de Janeiro, Objectiva.

____. (2003), *Longitudes and Attitudes: the World in the Age of Terrorism*. New York, Anchor Books (Random House).

FUKUYAMA, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*. New York, Avon Books.

____. (2004), "The Neoconservative Moment". *The National Interest*, 20 de junho.

GADDIS, John Lewis (2004), *Surprise, Security, and the American Experience*. Cambridge (MA)/London, Harvard University Press.

GIDDENS, Anthony (1991), *As conseqüências da Modernidade*. São Paulo, Unesp.

GRAY, John (2004), *Al-Qaeda e o Que Significa Ser Moderno*. Rio de Janeiro, Record.

KAGAN, Robert (2003), *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York.

KRAUTHAMMER, Charles (2004), *The National Interest*, 20 de junho.

KUPCHAN (2002). *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*. New York, A. Knopf.

LIND, Michael (2004), "A Tragedy of Errors". *The Nation*, 5 de fevereiro, http://www.thenation.com/doc/20040223/lind.

____. (2003), "Immigrant Intellectuals and American Grand Strategy". *The Globalist*, 4 de abril, http://www.theglobalist.com/StoryId.aspx?StoryId=3066.

LIPPMANN, Walter (1972), *The Cold War*. New York, Harper Torchbooks, pp. 53-76.

POLLACK, Kenneth (2002), *The Threatening Storm: the Case for Invading Iraq*. New York, Random

MURAVSHIK, Joshua (2003), "The Neoconservative Cabal". *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, 3 de setembro, http://www.aei.org/publications/pubID.19107,filter.all/pub_detail.asp.

MEAD, Walter Russell (2001), *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York, Alfred A. Knopf.

____. (2004), *Power, Terror, Peace and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York, Alfred A. Knopf.

PEW FOUNDATION (2004), "A Year After Iraq War: Mistrust of America". *Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists*, 16 de março, http://www.pewtrusts.com/pdf/pew_global_attitudes_year_war_031604.pdf.

PIPES, Richard (2004), "Flight From Freedom: What Russians Think and Want". *Foreign Affairs,* maio-junho.
PRICE, Daniel E. (1999), *Islamic Political Culture, Democracy, and Human Rights*. Westport, CT, Praeger.
ROBERTSON, Pat (2002), "The Roots of Terrorism and a Strategy for Victory". Address to the Economic Club of Detroit, 25 de março, http://www.patrobertson.com/Speeches/TerrorismEconomicClub.asp.
SAID, Edward (2003), "Islã e Ocidente são Bandeiras Inadequadas", *in* Emir Sader, (org.). *Edward W. Said: Cultura e Política*. Boitempo, pp. 136-138.
SHATZ, Adam, "The Left and 9/11", *The Nation*, 25 de setembro de 2002.
TUCKER, Robert (1975), "Oil: The Issue of American Intervention". *Commentary*.
WALLERSTEIN, Immanuel (2002), "The Eagle has Crash Landed". *Foreign Policy*, julho/agosto.
WALZER, Michael (2003), *Guerras Justas e Injustas: Uma Argumentação Moral Com Exemplos Históricos*. São Paulo, Martins Fontes.
ZAKARIA, Fareed (2004), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York, W.W. Norton.

Resumo

Após o 11 de setembro, George W. Bush empreendeu um projeto geopolítico destinado a punir os agressores, deter eventuais inimigos e transformar os Estados muçulmanos no Oriente Médio. Neste artigo, aponta-se, primeiramente, as características da "Doutrina Bush" e discute-se o quanto ela representa de ruptura com relação a políticas externas anteriores. Em seguida, analisa-se algumas fontes intelectuais dessa virada política, associada à escola neoconservadora. Na última parte do texto, examina-se algumas conseqüências do projeto "exportação da democracia" nos países-alvo do mundo muçulmano.

Abstract

After September 11th, George W. Bush undertook a geopolitical project which aim was to punish the aggressors, stop possible enemies and transform the Muslims states of the Middle East. First of all, this article points out the characteristics of the "Bush Doctrine" and debates how it represents the rupture as far as former external politics were concerned. Then, it analyses some intellectual sources of this political twist, associated with the neo-conservative school of thought. In the last part of the article, some of the consequences of the "Export of Democracy " project directed to countries of the Muslim world are examined.

MITOS, MARAVILHAS E RAZÃO NAS VISÕES FRANCESAS DO BRASIL (SÉCULOS XVI A XVIII)

Carmen Licia Palazzo[*]

Introdução

As diversas maneiras de ver o Outro e a maior ou menor abertura para aceitar culturas distintas, moldando as identidades e interesses dos agentes político-sociais, sempre constituíram importante dimensão de análise nas relações internacionais. Os contatos entre indivíduos e os relatos de viajantes são peças-chave na construção de imagens da alteridade, permitindo que o historiador integre a dimensão das mentalidades em suas análises. Neste sentido, o estudo de relatos de viajantes franceses sobre o Brasil, abordado na longa duração, pode fornecer informações importantes sobre diferenças de olhares que foram se transformando, mas que nem sempre podem ser enquadrados nos cortes cronológicos tradicionais, que dividem a História em Antiga, Medieval, Moderna e Contemporânea. Afirmar que os viajantes do século XVI e das primeiras décadas do século XVII já traziam em sua bagagem cultural as visões do Renascimento e da Modernidade é ignorar a força da permanência do imaginário medieval, que moldou as mentalidades européias durante muito tempo e, conseqüentemente, a maneira de ver o Outro. Reconhecer a presença de mitos, de utopias e de maravilhas nos discursos sobre o Brasil até meados do século XVII permite entender melhor como se deu a ruptura nos relatos do Iluminismo e como se transformou a visão dos viajantes a partir da segunda metade do século XVII e, principalmente, no decorrer do século XVIII.

As fontes primárias utilizadas nesta análise foram os relatos de viagens de André Thevet, Jean de Léry, Claude d'Abbeville, Yves d'Evreux e La Condamine, bem como os textos de Buffon, que, embora não tenha usufruído da experiência do contato direto, como foi o caso dos viajantes, elaborou discursos que influenciaram a formação do imaginário francês sobre o Brasil.[1] Além disto, foi levada em consideração toda uma literatura, não apenas a diretamente relacionada ao assunto, mas também a de pensadores cujo entendimento é importante para se conhecer o universo mental dos períodos analisados. Desta forma, o que se pretendeu foi trabalhar a História das Relações Internacionais com um instrumental teórico que remete à escola dos *Annales* e à História Cultural, tanto em suas correntes fundadoras quanto em suas vertentes mais atuais.[2]

---

[*] Doutora em História pela UnB. Foi pesquisadora visitante da Georgetown University no ano letivo 2002/2003 e atualmente é pesquisadora convidada do curso de História do UniCEUB, Brasília.

I. Permanência do imaginário medieval nos olhares dos primeiros viajantes

Analisar a permanência do imaginário medieval nas mentalidades do século XVI e início do século XVII implica uma contestação do corte cronológico que estabelece datas, como as da queda de Constantinopla ou do descobrimento da América, enquanto marcos para a entrada na modernidade. Implica também relativizar a extensão do Renascimento na Europa e sua importância além do Norte e do centro da península itálica. Jacques Le Goff é bastante enfático ao afirmar que:

> O passado respinga, sem dúvida, quando pretendemos sujeitá-lo e domá-lo com periodizações. Certas divisões são, contudo, mais destituídas de fundamento que outras para assinalar a mudança. Aquela a que se deu o nome de Renascimento não me parece pertinente (1994: 21).[3]

É concordando com esta perspectiva que se pode abrir uma vasta possibilidade de análise dos primeiros relatos franceses sobre o Brasil, levando em conta, nos referidos relatos, a presença de mitos e de utopias característicos do maravilhoso medieval.

Não há dúvida que foram muitos os fatores econômicos e políticos que levaram os europeus às chamadas Grandes Navegações. No entanto, uma parte significativa do entusiasmo com o qual os marinheiros lançavam-se à aventura, pode ser explicada pela busca do fantástico, do mito do País de Cocanha, das terras repletas de maravilhas e de animais exóticos do Grande Khan, descritas por Marco Polo no século XIII. Vasco da Gama, quando partiu pela segunda vez para a Índia, em 1502, levou como leitura uma tradução portuguesa do livro de Polo.[4]

No que diz respeito aos franceses, a fundação da França Antártica por Villegagnon, em 1555, na baía de Guanabara, foi não apenas um projeto que pretendia expandir e consolidar o comércio de pau-brasil, mas também a busca de um novo lugar onde huguenotes e católicos pudessem viver em paz, longe das sangrentas guerras de religião que assolavam a Europa. Durou pouco a aventura de conquista do território que pertencia aos portugueses e menos ainda a pretensão de que alguns colonos enviados por Calvino pudessem efetivamente ser aceitos pelos católicos, longe das perseguições que, na França, culminariam em 1572 no trágico episódio da Noite de São Bartolomeu. Embora Cavaleiro de Malta e, portanto, reconhecidamente católico, o vice-almirante da Bretanha Nicolau Durand de Villegagnon apresentava-se inicialmente tolerante com os protestantes, mas, ao administrar com mão de ferro a nova colônia, não conseguiu levar adiante o projeto de convivência inter-religiosa.[5] Deste curto período da França Antártica (1555-1560), resultaram duas obras importantes e que efetivamente marcaram o imaginário europeu sobre o Brasil: *Singularidades da França Antártica*, de André Thevet, e a *História de uma viagem feita à terra do Brasil*, de Jean de Léry.[6]

Thevet, um frade franciscano, acompanhou a expedição de Villegagnon desde seu início. Como era versado em cartografia e muito bem relacionado entre a nobreza da França, embarcou na qualidade de capelão, mas dedicou-se principalmente a observar e colher informações muito detalhadas durante todo o percurso e em sua estada nas novas terras. Em *Singularidades* ..., relata inicialmente o trajeto percorrido a partir da Europa, contornando as costas da África. Descreve algumas características

do continente africano fazendo referência ao calor, aos desertos e aos animais e não titubeia ao acrescentar dragões a um elenco mais verossímil de feras, que inclui leões, leopardos e panteras. Não há, da parte de Thevet, nenhuma dúvida quanto à existência dos dragões, animais míticos que, durante toda a Idade Média, foram tidos como reais. Passa depois à descrição do Brasil, relatando o primeiro desembarque da expedição, que ocorre em Cabo Frio. Deslumbra-se com a fartura:

> Os bargos e os mugens são realmente tantos que, quando estive no Cabo Frio, vi um selvagem pescar mais de mil delles, com um laço só de rede [...]. (1944: 157)

Possível exagero, ancorado no desejo de ver nas novas terras o País de Cocanha, cantado em versos desde o século XIII. Aliás, desde a expedição cabralina, o Brasil era visto como uma provável Cocanha, oposto a uma Europa na qual as crises de fome se sucediam e onde os alimentos só podiam ser obtidos por meio de uma dura labuta dos campos.

Em seu relato, Thevet prossegue com uma detalhada descrição de tudo o que encontra e destaca não apenas a abundância, mas, sobretudo, a fertilidade do solo e a facilidade na obtenção das benesses da natureza, chamando atenção para o fato de que é possível colher sem plantar e, portanto, sem trabalhar:

> Quanto às suas terras, é a America fertilissima em arvores de excellentes fructos. Produzem os campos sem lavoura, nem semeaduras.(*idem*:175)
>
> Semelhante, pois, ao *fabliau* da Cocanha, que revela um lugar no qual:
> [...] Sem oposição e sem proibição
> Cada um pega tudo o que seu coração deseja.
> Uns peixe, outros carne;
> [...]
> Basta pegar a seu bel-prazer ... ("*Fabliau* da Cocanha" *apud* Franco Jr.,1998: 29).

Tal como o índio a quem Thevet havia se referido, o qual, atirando uma só vez a rede, tinha pescado mais de mil bargos ...

O olhar do franciscano sobre a fauna brasileira reflete não apenas a admiração pela quantidade e diversidade de animais desconhecidos para os europeus — e isto especialmente em relação às aves[7] —, mas também a possibilidade de apresentar aos seus leitores, de modo pouco verossímil, o *haüt* (bicho-preguiça), que sobreviveria alimentando-se apenas de vento:

> O animal de que falo é, em poucas palavras, tão disforme quanto seria possível crer ou imaginar. Chamam-lhe de *haüt* ou *haüthi*. Tem o tamanho de uma bugia grande da Africa e o ventre quasi arrastando por terra. A cabeça assemelha-se muito à de uma criança.
> [...]
> Outra coisa digna de memória é que ninguem jàmais viu comer a esse animal, muito embora os selvagens, conforme me affirmaram, o tenham tido sob observação por longo tempo (Thevet, 1944: 307-308).

Em seguida, Thevet procura confirmar que efetivamente o *haüt* não precisa se alimentar e relata que, tendo sido presenteado com um deles, observou:

> [...] que esta não quis comer ou beber por espaço de vinte e seis dias, permanecendo sempre no mesmo estado, quando afinal, foi estrangulada por alguns dos nossos cães, que os franceses tinham levado para a América (*idem*: 308).

E, tentando ainda dar total credibilidade à sua longa e detalhada descrição do bicho-preguiça, compara-o aos camaleões que viu na Turquia, por ocasião de sua viagem ao Oriente:

> Tive, a proposito do assumpto, occasião de ver, em Constantinopla, certos camaleões engaiolados; affirmava-se que viviam exclusivamente do ar. Motivo pelo qual penso ser verdade o que dizem os selvagens a respeito do *haüt*. Demais, aconteceu que o animal permanecesse noite e dia ao vento e à chuva (à qual esta região está sempre sujeita), conservando-se, todavia, sempre enxuto, como dantes (*idem*: 310).

Observa-se a marca do fantástico e do diferente, que se enquadra na lógica do século XVI, quando ainda é forte a presença do imaginário medieval. O texto dá grande destaque ao maravilhoso, descrevendo a possibilidade do *haüt* viver apenas de ar. Seres como os dragões ou mesmo como o *haüt*, que, segundo Thevet, viveria sem comer, não se constituíam em algo totalmente absurdo para uma Europa que tinha ainda na memória os estranhos animais dos bestiários, presentes, muitos deles, nas esculturas de suas catedrais.[8]

Em um trecho de seu relato no qual se refere aos índios e ao fato de depilarem seus corpos, Thevet divaga acerca da possibilidade de ocorrer, em qualquer parte do mundo e na América inclusive, o nascimento de alguma criança peluda. (Thevet, 1944: 192). A partir deste comentário, afirma já ter visto, na Normandia, uma pessoa coberta de escamas, acrescentando que:

> [...] existem certos monstros de forma humana. Os satyros, por exemplo, que habitam os bosques e são pelludos como os animaes ferozes. [...] ainda se encontram na Africa certos monstros disformes" (*idem*: 193)

O frade Thevet discorria, assim, sobre o que observava, a partir do arcabouço mental que implicava um amálgama de cultura erudita e popular. Não se tratava de um discurso exclusivamente conforme às idéias que podiam ser consideradas "oficiais" de um representante da Igreja, e como tal não contaminadas pelo maravilhoso pagão, mas sim as de um viajante que, além de franciscano, era um homem inserido em sua época. Apesar de sua condição de frade e de letrado, era permeável às crenças da cultura popular que traziam muito forte em seu bojo as permanências do imaginário medieval.[9] Carlo Ginzburg, que estudou a dinâmica existente entre o popular e o erudito, levou em consideração o fato de que a cultura letrada filtra, à sua maneira, os elementos da cultura popular, o que surge como bastante evidente nos textos produzidos no século XVI (Ginzburg, 1987: 15-34).

O Brasil esteve presente também em outras obras de Thevet. Na *Cosmografia Universal,* ocupava também um lugar privilegiado. Se nas *Singularidades* ... não havia referência direta ao quadro político da França Antártica, na *Cosmografia* o autor se detinha — embora não muito longamente — nos violentos enfrentamentos surgidos bem após sua partida, ocorrida no início de 1556.[10]

Jean de Léry, cujo relato é também uma peça fundamental para a análise dos primeiros olhares franceses sobre o Brasil, chegou à França Antártica em 1558, depois, portanto, da partida de Thevet. A peculiaridade de seu caso foi a de ter sido enviado por Calvino como parte de um grupo de protestantes huguenotes na esperança de que o novo empreendimento francês pudesse estar a salvo das acirradas disputas religiosas européias. Mas, em virtude do clima de violência que começou a se disseminar também na colônia, que nada mais era do que uma ilha na baía da Guanabara, Léry e seus companheiros tiveram que deixar as terras conquistadas por Villegagnon, passando a viver junto aos índios, no continente, durante dois meses, até que um navio os levasse de volta à Europa, no mesmo ano de 1558.

Ao que tudo indica, foi o acirramento das lutas entre protestantes e católicos[11] e as críticas aos huguenotes feitas por Thevet na sua *Cosmographie Universelle*, publicada em 1575, que levaram Léry, após várias peripécias de perda do manuscrito iniciado em 1563, a reescrevê-lo e publicá-lo pela primeira vez em 1577, dezenove anos, portanto, após o seu retorno do Brasil.[12] Mas, independentemente da polêmica que envolveu os dois viajantes, a visão do Brasil que Léry deixou registrada em seus relatos foi, sem dúvida nenhuma, influenciada pelas informações de Thevet, como se evidencia na seguinte passagem:

> Mas (coisa que parecerá realmente fabulosa) [...] que jamais homem, nem no campo, nem em casa, tenha visto este animal comer: tanto que alguns estimam que ele viva de vento (Léry, 1975:146).

As referências tanto de Thevet quanto de Léry sobre a longevidade dos índios brasileiros evocam o que Hilário Franco Jr., ao tratar do *fabliau* da Cocanha, chama de "imaginário da perfeição social" (Franco Jr., 1998: 21). Para Thevet:

> Dispõem os índios das mais variadas fructas, proporcionadas pela natureza. Vivem longos annos, sãos e dispostos (1944: 188).

Para Léry, ainda mais afirmativamente com relação a uma quase impossível duração de vida, os índios:

> [...] alcançam a idade cem ou cento e vinte anos [...] (todos eles bebendo verdadeiramente à fonte da Juventude) [...] (1975:95).

As afirmações de ambos os viajantes lembram, sem dúvida, o país fantástico da Cocanha onde:

> Há ainda outra maravilha,
> Vocês jamais ouviram coisa semelhante:

A Fonte da Juventude
Que rejuvenesce as pessoas,
E traz outros benefícios. ("*Fabliau* da Cocanha" *apud* Franco Jr.,1998: 33).

Se Thevet afirmava que existiam dragões na África, Léry, por seu lado, descrevia um lagarto brasileiro como um animal monstruoso, muito próximo às imagens dos bestiários medievais:

> [...] vendo sobre a encosta um lagarto muito maior que o corpo de um homem, e longo de seis a sete pés, o qual parecia coberto de escamas esbranquiçadas, ásperas e rugosas como conchas de ostras, uma das patas à frente, a cabeça erguida e os olhos cintilantes, parou imediatamente para nos observar. Vendo isto e não tendo nenhum de nossos arcabuzes nem pistolas, mas somente nossas espadas e, ao modo dos selvagens, cada um arco e flechas na mão (armas que não nos seriam muito úteis contra este furioso animal tão bem armado) temendo também se fugíssemos que ele corresse mais que nós, e que tendo-nos alcançado ele nos abocanhasse e devorasse: muito espantados que ficamos olhando-nos, permanecemos assim embasbacados no lugar. Assim após que esse monstruoso e temível lagarto abrindo a boca, e por causa do grande calor que fazia (pois o sol brilhava à altura de meio-dia) respirando tão forte que o ouvíamos facilmente, nos tivesse contemplado por perto de um quarto de hora, virando-se de repente, e fazendo maior barulho e estalido de folhas e de ramos por onde passava, que um cervo correndo numa floresta, fugiu pelo monte. [...] Pensei depois, seguindo a opinião dos que dizem que o lagarto se deleita à vista do rosto humano, que esse deve ter tido mais prazer em nos contemplar que tivéramos pavor em contemplá-lo (1975: 142-143).

A crença em animais aparentados a dragões dos relatos míticos, em lagartos monstruosos e em serpentes com poderes estranhos é, como já foi referido, uma característica do imaginário medieval. Le Goff cita-os no que denomina um "*corpus* de *mirabilia*", apresentando um texto de Gervásio de Tilbury, do início do século XIII,[13] e deixando claro ainda que existe, na Idade Média, uma certa naturalidade na maneira de aceitar o imaginário. Os relatos circulavam e os enredos estavam, por assim dizer, inseridos nas ações do dia-a-dia. Seres estranhos surgiam sem alarde, eram aceitos e viviam integrados ao mundo real. O fabuloso e o cotidiano não estavam separados de forma intransponível.

A credibilidade de relatos de viagens no século XVI, mesmo quando eivados de referências a mitos, a utopias e ao fantástico, deve-se em grande parte à permanência da mentalidade que abrigava "a irrupção do maravilhoso na cultura erudita" (Le Goff, 1994: 48). Uma análise detalhada dos relatos de Thevet e Léry – mas que não se esgota apenas nestes dois viajantes do século XVI e pode ser estendida a outros discursos da mesma época — conduz, pois, à possibilidade de identificar inúmeras passagens que remetem diretamente a um imaginário que se faz presente na longa duração.

2. Século XVII: um período de transição

Ainda que seja possível datar a chamada "revolução científica" como nascida no século XVII, as novas idéias só muito lentamente se difundiram na Europa. No que

diz respeito às mentalidades, na França o período não era de ruptura e, apesar da promulgação do Édito de Nantes, em 1598, a figura do herege mantinha-se ameaçadora. Neste contexto, um estudo dos escritos dos missionários franceses que se estabeleceram no Brasil como pregadores permite detectar uma transição entre o imaginário medieval e as novas idéias que começavam a se difundir. A colonização efetiva das capitanias do Nordeste do Brasil pelos portugueses — especialmente nos territórios que correspondem aos atuais estados da Paraíba, Ceará e Maranhão — foi lenta e difícil, defrontando-se com a reação dos indígenas que se insurgiam contra os apresamentos destinados a levá-los ao trabalho nos engenhos de açúcar. A presença de comerciantes franceses na região reforçava a idéia de que os inimigos eram os portugueses, que agiam com violência, e os amigos, aqueles que vinham da França em busca de produtos naturais, e não de escravos.

Apesar do insucesso da França Antártica, os franceses não abandonaram as incursões pela costa brasileira e a instalação da França Equinocial no Maranhão representou uma tentativa de juntar em uma mesma empresa três componentes distintos que estavam presentes no início do século XVII: os interesses comerciais de particulares, as missões de catequese e o desejo de prestígio da Coroa, que desde o século anterior pretendia disputar com os ibéricos o “testamento de Adão”.[14]

A expedição de colonização chefiada por Daniel de la Touche, Senhor de La Ravardière, e por François de Rasilly no Maranhão durou apenas três anos, de meados de 1612 a novembro de 1615, quando o forte de São Luís foi entregue pelos franceses aos portugueses. Jacques Rifault e Charles de Vaux, que comerciavam com os índios da região desde 1594, estavam entre os responsáveis pela divulgação das novas terras na França (Bonnichon, 1994: 129-149), despertando o interesse no que tocava às possibilidades tanto de comércio quanto de catequização. La Ravardière já havia participado de uma viagem ao litoral da Guiana e da Amazônia em 1604, motivado pela descrição das terras do Maranhão feita principalmente por de Vaux, que havia permanecido algum tempo junto aos índios. Após esta viagem, continuou mantendo seu interesse pela região e a explorou a pedido de Henrique IV novamente em 1607. O rei, no entanto, foi assassinado antes que se concretizasse a colonização, sendo necessário buscar o apoio da regente Maria de Médicis e de outras personalidades que se constituíssem em fontes de financiamento e de incentivo, entre elas o barão normando Sancy e François de Rasilly. Estes dois afinal encabeçaram, com La Ravardière, o projeto e partiram juntos para o Brasil no ano de 1612, desta vez já organizados em torno do objetivo de estabelecer a nova colônia francesa.[15] A expedição contava também com a presença de outros nobres e de frades capuchinhos que se encarregariam de empreender a conversão dos indígenas.[16]

Se da França Antártica restaram testemunhos importantes nas obras de André Thevet e Jean de Léry, da França Equinocial permaneceram igualmente os relatos dos capuchinhos Claude d’Abbeville e Yves d’Evreux, ambos representativos das ambigüidades de uma época que ainda trazia em seu bojo um imaginário repleto de fantástico, mas que já começava a se aproximar das transformações de mentalidade que se fariam mais evidentes a partir do século XVIII. Cabe destacar, porém, que, no caso da França Antártica, Thevet e Léry não integraram a expedição de Villegagnon com o objetivo de conversão dos indígenas. Thevet interessava-se pelas viagens e

havia partido como capelão dos franceses, e não como missionário, tendo sido posteriormente, de volta à Europa, nomeado cosmógrafo do rei. Léry fizera parte de outro contingente pedido como reforço de colonos e fornecido por Calvino. Já para a França Equinocial, os textos disponíveis são os de missionários capuchinhos, isto é, de viajantes engajados em um objetivo religioso — objetivo este que se fez bastante presente nos seus relatos. O calvinista La Ravardière não se envolveu em disputas de caráter religioso como o havia feito o cavaleiro de Malta Villegagnon e aceitou sem problemas, ao que tudo indica, a presença do fervoroso católico Rasilly e dos missionários, o que tornava viável um empreendimento cuja organização não tinha sido fácil.[17]

A estada de Claude d'Abbeville no Brasil foi de aproximadamente quatro meses, entre a segunda metade e o final de 1612, e, embora curta, deu origem a um relato muito detalhado da região maranhense onde se instalaram os franceses. É provável, portanto, que tenha utilizado informações recolhidas com intérpretes que já viviam há mais tempo entre os índios, uma prática bastante comum na época.[18]

O texto do capuchinho deixa muito clara sua condição de missionário, com inúmeros *exempla* que ilustram, do mesmo modo como havia sido hábito na Idade Média, os riscos para aqueles que viessem a cair em pecado. Jacques Le Goff, que estudou detalhadamente o uso dos *exempla*, define-os como sendo narrativas breves, utilizadas no período medieval, semelhantes a pequenos contos ou fábulas, mas de conteúdo persuasivo, cujo caráter de "exortação" visava a convencer os ouvintes com uma "lição salutar"(1994:123). O episódio narrado deveria ser plausível e ter ocorrido no tempo recente, próximo ao narrador (*idem*:125). Abbeville, em seu relato, faz uso dessa técnica dos *exempla* com a habilidade da sua condição de pregador, o que é bastante evidente na passagem seguinte, que se refere a um pequeno índio de quatro anos que agonizava:

> Já o considerava morto sua mãe, e o chorava. Perguntou-lhe o *Paí* se ela queria que o filho fôsse batizado, a fim que se salvasse pelo menos a alma. Respondeu ela que sim e que lhe suplicava mesmo insistentemente fazê-lo. Imediatamente batizou-o o *Paí*, e apenas realizado o ato recobrou a palavra o pequeno; e também a saúde, tão perfeita, como nunca tivera. Isso causou grande admiração aos índios, bem como aos franceses que se achavam presentes, e aumentou entre os índios o desejo de serem batizados.
> Tais são os efeitos dos sacramentos; têm o poder de dar vida à alma e também, querendo-o Deus, saúde ao corpo. Assim é que Constantino se viu milagrosamente curado da lepra que tinha no corpo, ao mesmo tempo que o era da lepra espiritual que tinha na alma, e isso por meio do santo sacramento do batismo (Abbeville, 1975: 119).

Encontram-se presentes no texto, portanto, todos os elementos de um *exemplum* medieval: a narração breve e persuasiva, o tempo recente e a experiência do narrador — no caso, a experiência visual, já que ele próprio presenciou o fato (Le Goff, 1994: 125). Nos séculos XVI e XVII, mantém-se ainda viva nas mentalidades coletivas, como uma presença forte e constante, a imagem do diabo, de um verdadeiro "*horror diabolicus*" que, de acordo com Carlos R. Figueiredo Nogueira, era um legado do final da Idade Média (Figueiredo Nogueira, 1995: 156). Claude d'Abbeville, como pregador,

não passa evidentemente ao largo do tema e descreve com detalhes as artimanhas de Satanás para desviar os homens do bom caminho. Já no início de seu relato, referindo-se a alguns problemas enfrentados antes da partida da França e que atrasaram a saída da expedição, afirma que:

> […] os grandes empreendimentos são de ordinário dificultados por perigosos embaraços, e o Diabo, prevendo a próxima ruína de seu reinado e a expansão da religião de Jesus Cristo, o que mais do que tudo receava, não cessou de perseguir-nos, revolvendo céus e terra e semeando a maldita discórdia no coração dos franceses […] (1975: 26).

Nesta e em outras passagens de seu relato, Abbeville dá ênfase às ações do diabo em um tom que está muito próximo do que Nogueira definiu como "delírio demonolátrico" (Figueiredo Nogueira, 1995: 175).

Yves d'Evreux, igualmente um missionário capuchinho, esteve também no Maranhão e sua estada durou dois anos, entre 1612 e 1614. Elaborou um relato bastante revelador do engajamento na catequese, porém, sob diversos aspectos, mais realista, deixando bastante clara sua intenção de incentivar a empresa colonizadora. Pode-se dizer, portanto, que já se tratava de um relato de transição, mais voltado para interesses concretos e menos tributário do fantástico. Mas, acompanhando o fervor missionário, a presença de Satanás também é forte em sua obra. Descrevendo as atividades de um "feiticeiro" indígena que organizava procissões aspergindo os participantes com ramos de palmeiras molhadas, o frade alerta para:

> […] o quanto este astucioso Satã sabe, como um macaco, imitar as cerimônias da Igreja para intronizar sua superstição e manter em sua corrente as almas infiéis. Podeis vê-lo por essa procissão de palmas, essa aspersão d'água, esse sopro de fumaça comunicando seu espírito (Figueiredo Nogueira, 1995: 136).

De acordo com Jean Delumeau, a Europa do Renascimento herdou da Idade Média "conceitos e imagens demoníacos" que se difundiram largamente no período moderno (1989: 239). Delumeau, aliás, contesta a visão otimista que Jacob Buckhardt tem do Renascimento, lembrando, ainda, que o início da Modernidade conviveu com a violência espalhada por toda a Europa e com o medo de Satã, "um Satã todo-poderoso"(*idem*: 259).

Imerso nesta mesma mentalidade, o capuchinho d'Evreux insiste no que chama de sinais evidentes do reino do diabo no Maranhão:

> os barbeiros têm um modo particular de comunicar seu espírito aos outros, e é por meio da erva de fumo. Tendo posto esta erva em uma vara de junco, estes feiticeiros aspiram sua fumaça e depois a expelem sobre os assistentes, ou então sopram diretamente da vara sobre eles, exortando-os a receber seu espírito e sua virtude […] donde teriam esses barbeiros tirado essa cerimônia satânica, se o diabo não a lhes tivesse ensinado?[19]

Mas é importante salientar que, no que diz respeito à imagem das terras do Maranhão, Yves d'Evreux descreve a natureza e os índios com bastante realismo e, sem chegar a grandes manifestações acerca de qualidades paradisíacas da região, afirma que:

"[...] esta terra seria adequada à natureza do francês tanto quanto à França, se ela fosse cultivada e provida dos víveres necessários ao natural francês, tais como o pão e o vinho; pois quanto à carne, peixe, legumes e raízes, há uma tamanha abundância que não é possível acreditar, sendo apenas preciso tomá-los e plantá-los" (Evreux, 1985: 188).

Ironiza diretamente o mito da Cocanha, tão presente nos relatos do século XVI e ainda difundido na França em pleno século XVII:

Pois se alguém pensasse que as árvores levassem os passarinhos todos assados, que os arbustos estivessem carregados de paletas de carneiro recém-tiradas do espeto, o ar cheio de cotovias ajeitadas entre duas talas e bem cozidas, de modo que fosse preciso apenas abrir a boca para refestelar-se, enganar-se-ia (*idem*: 188).

E conclui estas considerações de forma muito objetiva:

E eu não lhe aconselharia a ir a essa região coberto por estas fantasias, pois ele se arrependeria (*idem*).

O capítulo intitulado *Instruction pour ceux qui nouvellement vont aux Indes* é um exemplo de pragmatismo, contendo indicações preciosas, assim introduzidas:

Se nossos franceses soubessem bem antes de partir para as Índias o que eles sabem agora, teriam provido melhor às suas necessidades e não teriam suportado tantos incômodos. Que aquele, portanto, que decidiu ir nessas regiões pense consigo mesmo quanto tempo pretende ficar, e que acrescente uma vez tanto a esse tempo, pois a possibilidade não se encontra sempre de retornar quando se quer. Que faça sua provisão para todo este tempo, e de dois tipos: uma para si, a outra para os selvagens a fim de obter deles víveres e mercadorias (*idem*: 193-194).

O frade d'Evreux, assim, produz um relato de transição entre a mentalidade marcadamente medieval e aquela que começa a permear o imaginário europeu a partir de novas influências, originadas de transformações políticas, econômicas e culturais do período moderno.

3. O aporte da ciência e do pensamento iluminista para as novas visões do outro

O contexto das relações internacionais do século XVIII mostra um quadro europeu de políticas externas agressivas e de afirmação dos Estados nacionais. Desenvolveram-se em grande escala as marinhas de guerra inglesa e francesa, passando a distinguirem-se completamente os vasos de guerra dos barcos mercantes, o que não era o caso no século XVI e em parte do século XVII, quando as duas funções estavam muitas vezes associadas nos mesmos navios. Jean Meyer, em suas pesquisas, contesta a visão que apresenta a marinha francesa, em comparação com a da Inglaterra, como mal aparelhada para a época, mostrando números que apontam para um considerável desenvolvimento da construção naval no reino (Meyer, 1981: 20).

O expansionismo colonial do século XVIII, embora diferente nos seus métodos do que viria a caracterizar o imperialismo do período seguinte, não foi menos efetivo do que o seu sucessor. E o absolutismo francês, centralizando as decisões, inaugurava uma fase distinta daquela que, nos séculos XVI e XVII, havia dado maior espaço para as decisões individuais, para as viagens que nem sempre contavam com total apoio oficial, como havia sido o caso, entre outras, da aventura da França Equinocial. As transformações administrativas e políticas que ocorreram no século XVIII alteraram também o sentido das viagens e, junto com as mudanças de ordem econômica e social, vão compor um novo quadro mental que modificará, por sua vez, as maneiras de ver o Outro. A potência colonizadora lançava um olhar pragmático sobre os territórios do além-mar. No Brasil, a descoberta do ouro acendia um novo interesse e, ainda que a França não pretendesse mais se lançar à sua conquista territorial, nem por isto deixava de se informar sobre as possibilidades de riqueza que estavam se abrindo. Jean-François Labourdette, analisando as instruções da Coroa francesa a seus embaixadores em Portugal no século XVIII destaca que era desejo da França usufruir de vantagens no comércio com o Brasil e cita uma destas instruções que justamente se referia às novas perspectivas advindas dos sucessos da mineração:

> [...] o comércio com o Brasil é objeto de infinita relevância para os franceses com relação à quantidade de ouro abundante nas minas do país e à grande quantidade que se pode trazer como retorno das mercadorias que os franceses enviarão [...]."[20]

A revolução científica, normalmente datada do século XVII, não se deu de modo linear e não atingiu toda a Europa na mesma época. O desenvolvimento da astronomia e a explicação matemática do universo são avanços que se tornaram mais conhecidos apenas a partir das últimas décadas do seiscentos e, com maior amplitude, no decorrer do século XVIII.[21]

Quando Mario Carelli refere-se ao fato de que, no século XVIII, o Brasil já não se faz presente com a mesma força do passado no imaginário francês, ele aponta para a tradicional explicação de que Portugal havia fechado sua colônia a toda e qualquer presença estrangeira a não ser a da Inglaterra, o que limitaria bastante as possíveis incursões francesas, ainda que estas não visassem à conquista (Carelli, 1993: 39). Muito embora esta interpretação possa ter algum fundamento, é importante também destacar que o desinteresse francês possuía razões próprias e que o Brasil não se apresentava como o destino mais cobiçado num século no qual, além da conquista colonial, o intercâmbio científico era um dos motivos importantes para as viagens. Neste contexto, o Oriente, em especial a China, se constituía num objetivo prioritário em termos tanto de comércio altamente lucrativo quanto de intercâmbio entre saberes. Sobre uma expedição, que se destinava ao reino do Sião e que enviava cientistas jesuítas também à Indochina e à China, escreveu um de seus integrantes, o padre Tachard, que o motivo da viagem, no que dizia respeito ao império chinês, era de:

> [...] obter todas as observações de astronomia e todos os conhecimentos de artes e de ciências desta nação (Tachard *apud* Frostin, 1983: 44).

E também de:

> [...] fazer a ligação de uma espécie de comércio, em favor das ciências, entre os dois mais poderosos soberanos do mundo e os dois maiores protetores das ciências (*idem*).

No caso, os dois soberanos referidos eram Luís XIV e o imperador K'ang-Hsi (Kangxi), da China. Com relação ao programa da viagem, segue Tachard escrevendo que os cientistas da Academia:

> [...] tendo se comprometido a nos fazer participar de suas luzes [...] nós nos comprometemos reciprocamente a lhes enviar nossas observações, a fim de que, agindo em concerto e se constituindo em um mesmo corpo de acadêmicos, uns na França e outros na China, nós trabalhássemos para o crescimento e o aperfeiçoamento das ciências [...] (*idem*:45).

É visível a abertura de novas possibilidades na Ásia, com relação a benefícios tanto de ordem econômica quanto de novas aquisições no campo da ciência. O Brasil tornava-se, assim, bem menos atraente para a Coroa francesa. As perspectivas de intercâmbio científico no século XVIII com a colônia portuguesa eram quase nulas, o tempo das maravilhas e do interesse pelo fantástico já havia ficado para trás e, no que dizia respeito a importações e exportações, as melhores perspectivas para a França estavam no Oriente.[22] Evidentemente, o comércio, não só com o Brasil mas também com a América hispânica, continuava a existir e não era desprezível. No entanto outras prioridades e mudanças significativas de mentalidade eclipsavam, de certa forma, o Novo Mundo.

O antigo deslumbramento com a exuberância da floresta e com a fauna brasileira, tão presente nos relatos de viajantes franceses dos séculos XVI e XVII, cedia espaço, no século XVIII, aos comentários críticos de naturalistas como Buffon, que insistiam sobre a debilidade da natureza americana. Buffon foi sem dúvida, ao lado do sueco Lineu, a personificação de uma nova maneira de olhar a natureza e o próprio homem nela integrado. A História Natural despontava como ciência autônoma e encontrava apoio não apenas junto à restrita elite intelectual, mas também junto aos segmentos não necessariamente cultos de grande parte da burguesia setecentista e da nobreza. Muitos se apressavam em conhecer, ainda que de modo imperfeito, os fundamentos de saberes novos por meio das atraentes publicações, que alcançavam grande sucesso.[23] Além dos livros, uma verdadeira moda de coleções de curiosidades se apoderava da Europa e, na França, os chamados *Cabinets de Curiosités* difundiam-se rapidamente.

Crescia também o interesse pelos jardins botânicos. O *Jardin du Roy,* cujo superintendente era, desde 1739, o naturalista Buffon, abria para visitação pública todas as terças e quintas-feiras, atraindo grande número de pessoas (Buffon, 1988: 66). Colecionar animais empalhados, plantas vivas ou secas e objetos oriundos de localidades distantes eram atividades características do século XVIII, uma época que valorizava o conhecimento científico. Buffon influenciou largamente o olhar de seus contemporâneos sobre as terras e os habitantes do Brasil já que, com sua grande autoridade de cientista muito conceituado, membro da Academia de Ciências e responsável pelo *Jardin du Roy*, escreveu:

> [...] compare as pequenas nações selvagens da América com nossos grandes povos civilizados; [...] veja ao mesmo tempo o estado das terras que estas nações habitam, e julgará facilmente o pouco valor destes homens pela pequena impressão que suas mãos fizeram sobre seu chão: seja estupidez, seja preguiça, estes homens semi-embrutecidos, estas nações não-policiadas, grandes ou pequenas, não fazem mais que pesar sobre o globo sem aliviar a Terra, esfomeá-la sem a fecundar, destruir sem edificar, tudo gastar sem nada renovar (*idem*: 281-282).

O texto do naturalista veiculava, pois, uma imagem que tinha sua credibilidade assegurada pela posição de destaque do autor — destaque este conferido sobretudo pelas importantes funções que exercia. Evidentemente, a grande riqueza da *Histoire Naturelle* não se resume aos comentários sobre a América.[24] No entanto, estes devem ser destacados na análise da visão francesa sobre o Brasil, pois representavam um discurso que se apoiava na autoridade de um cientista cuja obra teve larga repercussão em sua época. Suas considerações mais gerais sobre a natureza, não apenas da América, também sinalizam uma transformação nos olhares, que no setecentos deixam de admirar a floresta espessa e úmida, como havia sido o caso em épocas anteriores:

> Veja [...] essas tristes regiões onde o homem jamais residiu; cobertas, ou melhor, espetadas de bosques espessos e negros em todas as partes elevadas, árvores sem casca e sem topo, curvadas, rotas, cadentes de vetustez, outras em maior número, jacentes ao pé das primeiras, para apodrecer por sobre amontoados já apodrecidos [...] a Natureza bruta é horrenda e moribunda [...] (*idem*: 281-282).

Árvores antigas e natureza bruta, não-cultivada passaram a ser dignas de lamentação. A mudança de paradigma que havia caracterizado a revolução científica[25] trazia, portanto, em seu cerne, uma transformação importante no imaginário francês sobre a natureza, pois, como já foi dito, as obras de História Natural e os assuntos ligados à Biologia e a outras ciências tornaram-se de interesse público. Os jardins botânicos e os Gabinetes de Curiosidades eram visitados não apenas por especialistas, mas pela população em geral, o que contribuía para difundir, se não conhecimentos mais profundos, que continuavam a ser privilégio de uma reduzida elite, ao menos as versões mais acessíveis que estendiam a "racionalidade" do mundo natural.

Se, no decorrer dos séculos XVI e XVII, o Brasil havia ocupado um largo espaço no imaginário francês como repositório de mitos e maravilhas, no século XVIII, a demanda por produtos de luxo, o interesse por uma literatura que fazia referência a cenários de jardins e palácios distantes, e a curiosidade científica estimulavam outros contatos e viagens ao Extremo Oriente, mais proveitosas do que as que conduziam à colônia portuguesa.

Foram principalmente os jesuítas os grandes responsáveis pela veiculação de diversas imagens que transmitiam a beleza e o refinamento da arte e da sociedade da China no século XVIII. Sua presença foi bem aceita pelo imperador já que os padres se instalavam muitas vezes na Corte, prestando serviços diversos, entre eles, os de astrônomos, geógrafos, arquitetos, médicos e até mesmo pintores.[26] As ilustrações que realizaram e os relatos que escreveram foram também fundamentais para a divulgação da cultura chinesa no imaginário da Europa setecentista.

O jesuíta francês Jean-Denis Attiret escrevia, em meados do século XVIII, sobre o magnífico Palácio de Verão do imperador, em Pequim:

> Dir-se-ia que é um destes palácios fabulosos que se formam repentinamente como que por encanto em um belo vale ou no topo de uma montanha.
> [...]
> É um verdadeiro paraíso terrestre [...] Além dos canais há, por todos os lados, caminhos, ou melhor, sendas que são pavimentadas de pequenas pedras e que conduzem de um vale a outro (Chen, 1983: 63-64).

Este palácio e seus fabulosos jardins foram objeto de grande interesse na Europa do século XVIII, quando proliferaram, nas decorações da nobreza e também da burguesia, as chamadas *chinoiseries.* O luxo do extremo Oriente e a organizada e estratificada sociedade chinesa atendiam perfeitamente ao que desejava uma França setecentista e a demanda de exotismo era satisfeita pelos negociantes com importações significativas de produtos sofisticados, de alto luxo.

O Oriente Médio também despontava como um ponto de interesse essencial e os contatos do século XVIII viriam alimentar o chamado “orientalismo” do século XIX. O mundo islâmico mantinha relações importantes com a França e também atraía o interesse por sua cultura. Entre 1704 e 1717, foram publicados 12 volumes das Mil e uma Noites, traduzidas do árabe por Antoine Galland.[27] A obra se constitui em um conjunto de contos oriundos das tradições populares não apenas árabes, mas também indianas e persas. No decorrer do século XVIII, foi grandemente difundida na Europa, na referida tradução francesa. Além do interesse econômico, sem dúvida importante, foi também toda uma cultura oriental que se fez presente exercendo seu fascínio entre os europeus do século XVIII.

Por outro lado, as viagens científicas passam a ser também uma constante e encontram largo apoio na monarquia. Observação e experiência são as duas palavras-chave para definir a ciência do século XVIII, e viajantes como La Condamine, Bougainville e Lapérouse partem justamente com objetivos que se enquadram perfeitamente neste contexto, visando a alargar conhecimentos que possam trazer para a Coroa francesa tanto o prestígio do saber quanto um pretendido domínio do Pacífico.

O objetivo central da expedição de La Condamine, que partiu em 1735, era o de obter a medida do meridiano na altura do Equador. Mas outras aquisições científicas integraram também a bagagem de retorno da longuíssima viagem, que durou dez anos, consagrando-a como um real sucesso em sua época. Só em 1743, após terem sido realizadas as tarefas para as quais a equipe de cientistas havia sido enviada, é que La Condamine decide-se pela descida do rio Amazonas, de Jaén de Bracamoros até Belém do Pará, viajando durante um ano pela Amazônia brasileira e seguindo para Caiena em 1744.[28] Sem dúvida, um típico viajante ilustrado escreve com cuidado e faz referências bem fundamentadas sobre tudo o que vê. É preciso ter em mente que seu texto foi lido na Academia de Ciências, em Paris, em meados do século XVIII, portanto, em plena vigência do pensamento iluminista, sujeito aos comentários de seus pares cientistas, mas também de pensadores altamente críticos como Voltaire, que, embora não tendo estado presente à sessão de leitura, informava-se sobre todos os debates da época e publicava suas reflexões, com grande divulgação.

La Condamine relata com muita sobriedade o que ouviu falar sobre as mulheres amazonas, dando crédito, mas de forma discreta, ao que lhe contaram e ressaltando que se tratava de informações recebidas e não de fatos por ele mesmo testemunhados.

> No decurso de nossa navegação, indagámos por toda parte dos índios das diversas nações, e com grande cuidado o fizemos, se tinham algum conhecimento das mulheres belicosas que Orellana pretendia ter encontrado e combatido, e se era certo que elas se conservavam fora do comércio dos homens, não os recebendo entre sí senão uma vez por ano [...] Todos nos disseram que ouviram falar disso por seus pais, e juntaram mil particularidades longas demasiado para serem repetidas, e tudo tendente a confirmar que houve no continente uma república de mulheres solitárias, que se retiraram para as bandas do Norte [...] (La Condamine, 1944: 77).

Comparando-se este texto de La Condamine com o de André Thevet, do século XVI, também sobre as amazonas, é possível observar a grande distância entre o universo mental das duas épocas e o espaço para o fantástico no relato do franciscano quinhentista. Escreveu Thevet:

> Matam seus filhos machos (as amazonas), assim que nascem, devolvendo-os a seus provaveis pais; quanto às meninas, guardam-nas consigo, justamente como faziam as antigas amazonas da Asia. Ordinariamente, guerreiam algumas outras nações e tratam com muita deshumanidade os que caem em seu poder. Isto é, penduram-nos pelas pernas a um galho alto de arvore, onde os deixam por algum tempo; se, porém, quando tornam ao lugar do supplicio, os prisioneiros ainda estão, por accaso, vivos, atiram-lhes milhares de flechas. É verdade que não devoram os inimigos, como os demais selvagens, mas deitam-nos ao fogo, até que os mesmos fiquem reduzidos a cinzas (Thevet, 1944: 377-378).

La Condamine não se detém muito no assunto e encerra o capítulo com um comentário que é bastante característico de um texto iluminista, explicando que, se as amazonas efetivamente existiam, era devido a determinadas condições que tornavam a sua realidade não apenas possível, mas lógica. A racionalidade do argumento é flagrante no trecho que segue:

> Contento-me em assinalar que se alguma vez pôde haver Amazonas no mundo, isso foi na América, onde a vida errante das espôsas que acompanham os maridos à guerra, e que não são mais felizes no lar, lhes deve ter feito nascer a idéia e ocasião frequente de se furtarem ao jugo dos tiranos, buscando fazer para si um estabelecimento onde pudessem viver na independência, e pelo menos não serem reduzidas à condição de escravas e bêstas de carga. Semelhante resolução uma vez tomada e executada, não teria nada de extraordinário, nem de mais difícil do que o que se observa todos os dias em tôdas as colônias européias da América, ou não é senão demasiado comum que servos maltratados e descontentes fujam aos bandos para os bosques, e não raro sós, quando não acham a quem associar-se, e que aí passem assim vários anos, e talvez toda a vida em solitude (La Condamine, 1944: 81-82).

Constata-se, pois, o entrelaçamento de temas secundários no assunto central que é o da veracidade da existência das amazonas. La Condamine aproveita para inserir na

sua reflexão um comentário sobre a necessidade de fugir da tirania — o que coincide com a crítica iluminista ao despotismo, no século XVIII — e também faz referência às condições difíceis para aqueles que são maltratados nas colônias americanas.

O texto sobre os jacarés é claro e se distancia muito dos relatos do século XVI, que descreviam de forma amalgamada vários tipos de répteis, associando-os a uma hipotética descendência de animais fantásticos. Se Léry afirmava ter visto um "monstruoso lagarto" que abria a boca e soprava de forma violenta – dir-se-ia, qual dragão medieval (Léry, 1578: 142-143), La Condamine conta simplesmente que:

> Os crocodilos são comuníssimos em todo o curso do Amazonas, e até na maior parte dos rios que veem ter a êle. Alguns chegam a ter algumas vêzes 20 pés (6,5 m.) de comprimento; e talvez os há maiores. Já tinha eu visto um grande número dêles no rio *Guayaquil*. Êles ficam horas e dias inteiros sôbre o lodo, estendidos ao sol e imóveis; seriam tomados por troncos de árvore, ou por longos pedaços de pau cobertos de uma casca escabrosa e dessecada. Como os das margens do Amazonas são menos perseguidos e caçados, êles pouco temem os homens (La Condamine, 1944: 115).

Outro viajante do Século das Luzes que, em suas expedições, passou também pelo Brasil, foi Louis-Antoine, conde de Bougainville. Ele partiu em 1766, deu a volta ao mundo e regressou à França no ano de 1769. Sua estada no Rio de Janeiro, porém, foi breve e se deu como apoio técnico à navegação, no início da volta ao mundo. No Rio foi recebido pelo vice-rei Antonio Alvares da Cunha que o convidou para um espetáculo na Casa de Ópera do padre Ventura, um teatro de certo destaque que encenava peças com artistas brasileiros. Seu relato sobre o que assistiu foi severo, afirmando que uma obra-prima de um autor europeu contrastava com a má qualidade do trabalho local:

> Nós pudemos, numa sala assaz bela, ver as obras-primas de Metastasio, representadas por uma *troupe* de mulatos, e ouvir estes trechos divinos dos grandes mestres da Itália, executados por uma má orquestra que regia então um padre corcunda em trajes eclesiásticos (Bougainville *apud* Carelli, 1989: 40).

O viajante setecentista, ilustrado, é muitas vezes o homem do mar, o oficial de marinha, que também é cientista. É fundamental, portanto, para se entender a mentalidade destes viajantes, tanto a idéia de mapeamento quanto a de experiência e de inventário, o que restringe, de certa forma, os lugares visitados à condição de um grande laboratório. Consolida-se o avanço incontestável da geografia com o domínio dos percursos marítimos, abrindo caminho para uma outra etapa do expansionismo francês — expansionismo este que, no século XIX, se beneficiará largamente dos conhecimentos coletados no século anterior. O imaginário do setecentos é balizado pela crença no progresso, nas virtudes da civilização, e mesmo a voz de Rousseau e as visões do "bom selvagem" não chegam a valorizar de forma absoluta o estado de natureza. A sociedade francesa do iluminismo já não se permite mais cultivar os mitos e as utopias da Idade Média. Vai sendo construído, pois, um exotismo a partir de um Outro que pode ser explicado e catalogado e sobretudo comparado com a "civilização".

Conclusão

Os olhares franceses sobre o Brasil, nos séculos XVI e XVII, foram marcados por um forte imaginário medieval que ainda se fazia presente numa Europa em que o Renascimento e, portanto, a modernidade, não se difundiam de maneira uniforme. Tanto a cultura popular quanto a erudita mantiveram-se influenciadas por toda uma gama de maravilhoso e de fantástico que era visível também na herança artística, nas ilustrações dos textos que circulavam em diversos ambientes e também nas esculturas das grandes catedrais. O bestiário da Idade Média ainda era evocado e, portanto, podia ser facilmente transposto para as visões dos viajantes.

Mais adiante, a razão, entendida como explicação que se pretende coerente e fundamentada em parâmetros europeus de "civilização", estará no âmago dos discursos setecentistas sobre o Brasil. Observa-se então, com relação aos relatos dos séculos XVI ao XVIII, uma passagem do mítico, do utópico — do fantástico, enfim — para o exótico, o diferente que pode ser descrito mais facilmente de maneira comparativa entre o dito Novo Mundo e a Europa. Esta passagem se evidencia no deslocamento dos interesses de uma França que entra na "modernidade" e que começa a viver sob a influência da ilustração, das novas aquisições da ciência e, muito claramente, do desejo de afastar velhas crenças.

O exotismo descrito pelos viajantes do século XVIII é elaborado fundamentando-se nas visões do Oriente e da Polinésia muito mais do que do Brasil. Os textos da época deixam evidente que o olhar sobre o Outro não é mais aquele olhar que aceita o fantástico, o desmedido. Buffon sentencia, com a chancela de sua autoridade de naturalista e de responsável pelo *Jardin du Roy,* que a natureza bruta não é digna de admiração, pois é degenerada. Os missionários que vão ao Extremo Oriente mostram à França a beleza organizada dos jardins e da sociedade da China. Despontam, em outras partes do globo, novos interesses e novas relações para os europeus. E a razão iluminista, permeando todo este universo mental, participa da destruição das crenças nos mitos, utopias e maravilhas que, atravessando os séculos, haviam se mantido até o seiscentos.

Nos séculos XVI e XVII, a presença do maravilhoso medieval permitia uma riqueza de interpretações que não necessariamente se atrelava a modelos lógicos, construídos a partir do racionalismo eurocêntrico. Era ainda possível acreditar no estranho, no diferente e relatá-lo por escrito a um público que também compartilhava da mesma mentalidade na qual havia lugar para o deslumbramento com o fantástico. Mais adiante, no século XVIII, a ciência passa a se constituir no principal instrumento para a leitura do Outro, para explicá-lo, e a razão se torna a chave para descrever os comportamentos não-europeus. No entanto, o que se pode observar é que o pensamento racional e a compreensão da alteridade com base na ciência não se constitui em garantia de maior tolerância para com a diversidade do mundo.

Notas

1 A tradução das citações em língua estrangeira foram realizadas pela autora.

2 Para maiores detalhes sobre o enfoque teórico e sobre o uso das fontes escritas e iconográficas, ver Palazzo (2002).

[3] Sobre a periodização proposta por este autor, ver também Le Goff (s/d: 74). Le Goff insiste bastante, em sua vasta obra, na idéia do que denomina "uma longa Idade Média", que, para efeito de permanências das mentalidades, iria até a chamada Revolução Industrial.

[4] Sobre a grande repercussão do manuscrito de Marco Polo na Europa, ver Bibliothèque Nationale de France (1993: 25).

[5] A historiografia discute acerca da tolerância inicial de Villegagnon para com os protestantes, atribuindo-lhe ora uma eventual simpatia em relação à religião reformada, ora um comportamento oportunista. Ver, sobre o assunto, Gaffarel (s/d: 12-13). Sobre Villegagnon e a França Antártica, ver também Vaucheret (1968) e Lestringant (1990).

[6] A primeira edição do relato de André Thevet data de 1557 e a de Jean de Léry, de 1578: Thevet (1557) e Lery (1578). Ambas as obras foram traduzidas para diversos idiomas ainda no século XVI.

[7] Ver Thevet (1944: 291-296).

[8] Também no caso de relatos portugueses do século XVI é notória a presença do fantástico. Fernão Cardim, entre 1583 e 1601, descreveu a existência de monstros marinhos, dando crédito a relatos indígenas, sem contestá-los, detalhando-os de forma muito clara e bem estruturada. Cardim (1997:140-141). Sobre os relatos de viajantes ibéricos e a herança de componentes medievais, ver a obra de Weckmann (1993: 55-80). Sobre as esculturas das catedrais medievais, ver Duby (1993).

[9] Com relação à importância do imaginário e ao seu caráter coletivo, é interessante citar Le Goff: "As imagens que interessam ao historiador são imagens colectivas, amassadas pelas vicissitudes da história, e formam-se, modificam-se, transformam-se. Exprimem-se em palavras e em temas. São-nos legadas pelas tradições [...] E pertencem também à história social sem que, no entanto, nela fiquem encerradas. [...] O imaginário alimenta o homem e fá-lo agir. É um fenómeno colectivo, social e histórico. Uma história sem o imaginário é uma história mutilada e descarnada." (Le Goff, 1994: 16).

[10] *La Cosmographie Universelle d'André Thevet cosmographe du Roy. Illustree de diverses figures des choses plus remarquables veuës par l'auteur, & incogneuës de noz Anciens & Modernes* (1575) Edição fac-similar *in* Thevet (1953).

[11] Entre 1562 e 1598, ocorrem na França oito guerras de religião e inúmeros massacres, entre eles o da noite de São Bartolomeu, em 24 de agosto de 1572.

[12] Sobre este assunto, ver Morisot, Introduction *in* Lery (1975). Todas as traduções das citações de Lery que a autora do artigo realizou referem-se a esta edição fac-similar do texto original do século XVI.

[13] "[...] Gervásio de Tilbury conta-nos, entre outras numerosíssimas notações de *mirabilia* que nas cidades do vale do Ródano [...] há uns seres malfazejos, os *dracs*, que atacam as crianças pequenas mas, salvo algumas excepções, não são papões. introduzem-se, à noite, nas casas — já depois de fechadas as portas — , tiram as criancinhas dos seus berços e levam-nas para a rua e para as praças, onde são encontradas na manhã seguinte — com as portas das casas sempre fechadas. (...) Os vestígios da passagem dos *dracs* são como que imperceptíveis e o maravilhoso perturba o menos possível a regularidade quotidiana; mas é talvez isso o que de mais inquietante há neste maravilhoso medieval: justamente o facto de ninguém se interrogar sobre a sua presença sem nexo em pleno quotidiano"(Le Goff, 1994: 52).

[14] Referência ao comentário que teria sido feito por Francisco I, rei da França, por ocasião da assinatura do tratado de Tordesilhas. Ver Chinard (1978: 30).

[15] Sobre os preparativos da expedição de La Ravardière, sua viagem anterior à Guiana e sobre a pouca disposição de Maria de Médicis a fornecer apoio financeiro, ver Bonnichon (1994: 132-133).

[16] Ver a Introdução de Rodolfo Garcia *in* Abbeville (1975: 9-10).

[17] Sobre os problemas relativos à organização e ao financiamento da expedição, ver Bonnichon (1994: 136-137).

[18] Também entre os franceses havia a prática de colher informações sobre as novas terras junto a informantes que, por razões diversas — entre elas naufrágios ou instalação deliberada — vivessem entre os índios. Janaína Amado analisa, em relação aos portugueses, o uso de intermediários que, expondo-se ao risco dos primeiros contatos, irão fornecer informações preciosas à Coroa. Sobre o assunto, ver Amado (1998: 237 248).

[19] O viajante refere-se ao pajé como feiticeiro ou barbeiro — esta última denominação devido ao fato de que os barbeiros europeus, na época, praticavam as sangrias e algumas outras atividades de caráter curativo (Evreaux, 1985: 233-234).

[20] Instruções aos Embaixadores da França em Portugal, *apud* Labourdette, J.-F. *in* Queirós Mattoso, Muzart e Rolland (orgs.) (1995: 255).

[21] Sobre o tema da revolução científica, ver Rossi (1992).

[22] Ver, sobre o expansionismo colonial francês, Ferro (1994).

[23] Buffon publicou o primeiro volume de sua História Natural em 1749 e, a partir de então, continuou a editar regularmente o conjunto da obra, que atingiu um total de 36 volumes até 1788. Ver os textos de Buffon publicados em edição comemorativa: Buffon, Taquet, Dorst et alii (1988).

[24] Ver Laissus, "L'Histoire Naturelle" *in Ibidem* : 73-89.

[25] Ver Rossi (1992: 34). Ver também Pumfrey (32-41) e Brochliss (74-79).

[26] Os primeiros jesuítas enviados por Luís XIV à China partiram no final do século XVII, em 1685. Ali, fizeram-se úteis ao imperador e adotaram o idioma e os hábitos chineses. No século XVIII, prosseguiram sua atividade missionária e enviaram à França informações muito detalhadas sobre literatura, ciências, arte e história na China. Em 1735, foi publicada em Paris, suscitando grande interesse, a obra *Description de la Chine,* do padre Halde. Mas, a partir de 1742, o Vaticano passou a condenar sistematicamente a simpatia dos jesuítas para com os ritos chineses e o diálogo com o confucionismo, o que prejudicou a catequese, mas não impediu que os inacianos continuassem a se constituir em fonte importante de referência sobre assuntos chineses. Ver detalhes em Broc (1987: 90-100).

[27] A tradução de Galland foi realizada a partir de um manuscrito do final do século XIII, encontrado na Síria e que, no século XVIII, ainda não havia sido editado nem mesmo em seu original árabe. Incompleta, a primeira edição no Oriente, feita pelo xeque Al-Yemeni, data de 1814, sendo seguida por aquela que se tornará mais conhecida no Oriente, a do Cairo, de 1835. Sobre todo o provável percurso desta obra que se tornou um marco no imaginário ocidental a respeito do islã, ver Wajnberg (1997). Ver também Miquel e Bencheikh (1991).

[28] Ver, sobre a história da viagem, a Apresentação de Basílio de Magalhães *in* La Condamine (1944: i-xvij).

Fontes

ABBEVILLE, Claude d'. *História da Missão dos Padres Capuchinhos na Ilha do Maranhão e terras circunvizinhas.* São Paulo/Belo Horizonte: USP/ Itatiaia, 1975. Tradução de Sérgio Milliet. Apresentação de Mário Guimarães Ferri.

BUFFON. (1988), BUFFON *et alii*. *Buffon: 1788-1988.* Paris, Imprimerie Nationale. Edição fac-similar dos textos de Buffon.

EVREUX, Yves d' (1985), *Voyage au Nord du Brésil fait en 1613 et 1614.* Paris, Payot. Edição organizada e anotada por H. Clastres.

LA CONDAMINE, Charles-Marie de (1944), *Viagem na América Meridional Descendo o Rio das Amazonas.* Rio de Janeiro, Pan-Americana (Biblioteca Brasileira de Cultura).

LÉRY, Jean de (1975), *Histoire d'un Voyage Fait en la Terre du Brésil, Autrement dite Amerique.* Genebra, Droz,. Edição fac-similar de LÉRY, Jean de. 1578, *Histoire d'un Voyage Fait en la Tterre du Brésil, Autrement dite de l'Amerique.* Genebra, Antoine Chuppin.

THEVET, André (1944), *Singularidades da França Antarctica*. São Paulo/Rio de Janeiro, Ed. Nacional. Tradução, prefácio e notas de Estevão Pinto.

____. (1953), *Les Français en Amérique Pendant La Deuxième Moitié du XVI^{e} Siècle: Le Brésil et Les Brésiliens (Cosmographie Universelle).* Paris: Presses Universitaires de France. Edição fac-similar de,

THEVET, André (1575), *La Cosmographie universelle d'André Thevet cosmographe du Roy. Illustree de diverses figures de choses plus remarquables veuës par l'auteur, et Incogneuës de noz Anciens & Modernes.* Paris, Pierre l'Huillier et Guillaume Chaudière.

Referências bibliográficas

I. Livros

Affergan, F. (1987), *Exotisme et altérité.* Paris, Presses Universitaires de France.

Amado, J. (1998), "La séduction de l'autre : premiers intermédiaires de l'Empire portugais" *in* Queirós Mattoso, K. de, Muzart, I. e Rolland, D. (org.), *Naissance du Brésil moderne, 1500-1808.* Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.

Belluzzo, A. M. de M. (1994), *O Brasil dos Viajantes.* São Paulo, Metalivros/Fundação Odebrecht. 3 vol.

Bernand, C. e Gruzinski, S. 1997*História do Novo Mundo da Descoberta à Conquista, uma Experiência Européia (1492-1550).* São Paulo, Edusp.

Bibliothèque Nationale de France (1993), *Indes Merveilleuses: l'Ouverture du Monde au XV^e^ Siècle* Paris, Bibliothèque Nationale/Chancellerie des Universités de Paris.

Bonnichon, Ph. (1998), "Image et Connaissance du Brésil: Diffusion en France de Louis XII à Louis XIII" *in* Queirós Mattoso, K. de, Muzart, I. e Rolland, D. (org.), *Naissance du Brésil moderne, 1500-1808.* Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.

____. (1994), *Des Cannibales aux Castors: les Découvertes Françaises de l'Amérique.* Paris, France-Empire.

Bouyer, M. e Duviols, J.-P. (orgs.) (1992), *Le théâtre du Nouveau Monde : les Grands Voyages de Théodore de Bry.* Paris, Gallimard.

Brosse, J. (1983), *Les Tours du Monde des Explorateurs. Les Grands Voyages Maritimes, 1764-1843.* Paris, Bordas.

Buffon, Taquet, Ph., Dorst, J. *et alii*. (1988), *Buffon: 1788-1988.* Paris, Imprimerie Nationale.

Carelli, M. (1993), *Cultures croisées.* Paris, Nathan.

____. (1987), *Brésil, Épopée Métisse.* Paris, Gallimard.

Carelli, M. e Lima, I. (1989), *França-Brasil: Cinco Séculos de Sedução.* Rio de Janeiro: Espaço e Tempo.

Castoriadis, C. (1982), *A Instituição Imaginária da Sociedade.* Rio de Janeiro, Paz e Terra,.

Cavallo, G. e Chartier, R. (orgs.). (1998), *História da Leitura no Mundo Ocidental.* São Paulo, Ática.

Cervo, A. L. (1975), *Contato entre Civilizações.* São Paulo, McGraw-Hill.

Chinard, G. (1978), *L'Exotisme Américain dans la Littérature Française au XVI^ème^ Siècle.* Genebra, Slaktine Reprints.

Crouzet, D. (1998), "A Propos de Quelques Regards de Voyageurs Français sur le Brésil (vers 1610-vers 1720)" in Queirós Mattoso, K. de, Muzart, I. e Rolland, D. (org.), *Naissance du BrésilModerne, 1500-1808.* Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.

____. (1994), *La Nuit de la Saint-Barthélémy. Un rêve perdu de la Renaissance.* Paris: Fayard.

Delumeau, J. 1997, *Mil Anos de Felicidade.* Lisboa, Terramar.

____. (1989), História do Medo no Ocidente, 1300-1800. São Paulo: Companhia das Letras.

DUBY, G. (1993), *O Tempo das Catedrais: a Arte e a Sociedade.* Lisboa, Estampa.

Duviols, J.-P. (1998), "Les 'Sauvages Brésiliens' dans le Miroir Européen (XVI^e^ Siècle)" *in* Queirós Mattoso, K. de, Muzart, I. e Rolland, D. (org.), *Naissance du Brésil Moderne, 1500-1808.* Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.

Eliade, M. (1994), *Mito e Realidade.* S‹o Paulo, Perspectiva.

Ferro, M. (1994), *Histoire des Colonisations: des Conquêtes aux Indépendances, XII^e^-XX^e^ Siècles.* Paris, Le Seuil.

Figueiredo Nogueira, C. R. (1995), *O Nascimento da Bruxaria.* São Paulo, Imaginário.

Franco Jr., H. (1998), *Cocanha: a História de um País Imaginário.* São Paulo, Companhia das Letras.

Garraux, A. (1962), *Bibliographie Brésilienne.* Rio de Janeiro: José Olympio.

Ginzburg, C. (1990), *Mitos, Emblemas e Sinais: Morfologia e História.* São Paulo, Companhia das Letras.
____. (1987), *O Queijo e os Vermes.* São Paulo, Companhia das Letras.
Giucci, G. (1992), *Viajantes do Maravilhoso: o Novo Mundo*. São Paulo, Companhia das Letras.
Hartog, F. (1991), *Le Miroir d'Hérodote*. Paris: Gallimard,.
Holanda, S. B. de. (1996), *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
____. (1992), *Visão do Paraíso.* São Paulo, Brasiliense.
Holm, J. e Bowker, J. (coords.). (1997), *Mito e História*. Lisboa, Europa-América.
Hunt, L. (1995), *A Nova História Cultural*. São Paulo, Martins Fontes.
Laborie, J.-C. (1998), "La Lettre Jésuite ou l'Écriture de Soi" *in* Queirós Mattoso, K. de, Muzart, I. e Rolland, D. (orgs.), *Naissance du Brésil Moderne, 1500-1808*. Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
Labourdette, J.-F. (1998), "La Diplomatie Française et le Brésil (XVII^e-XVIII^e Siècle)" *in* Queirós Mattoso, K. de, Muzart, I. e Rolland, D. (orgs.), *Naissance du Brésil Moderne, 1500-1808*. Pari, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
Le Goff, J. (1994), *O Imaginário Medieval.* Lisboa, Estampa.
____. (org.) (1990), *A História Nova.* São Paulo, Martins Fontes.
____. (1985), *O Maravilhoso e o Quotidiano no Ocidente Medieval.* Lisboa, Edições 70.
____. (s/d), *Reflexões sobre a História.* Lisboa, Edições 70.
Lestringant, F. (1997), *O Canibal: Grandeza e Decadência.* Brasília, UnB.
____. (1991), *André Thevet, Cosmographe des Derniers Valois.* Genebra, Droz.
____. (1991), *L'Atelier du Cosmographe.* Paris, Albin Michel.
____. (1990), *Le Huguenot et le Sauvage. L'Amérique et la Controverse Coloniale en France au Temps des Guerres de Religion (1555-1589).* Paris, Aux Amateurs de Livres.
Miceli, P. (1994), *O Ponto Onde Estamos. Viagens e Viajantes na História da Expansão e da Conquista.* São Paulo, Scritta.
Miquel, A. e Bencheikh, J. E. (orgs. e trads.) (1991), *Les Mille et Une Nuits : contes choisis.* Paris: Gallimard.
Moffit, J. F. e Sebastian, S. (1996), *The European Invention of the American Indian.* Albuquerque, University of New Mexico Press.
Moreira Leite, M. L. (1997), *Livros de Viagem: 1803-1900.* Rio de Janeiro, ufrj.
Musée de la Marine. (1994), *À la Rencontre de Sindbad : La Route Maritime de la Soie.* Paris, Unesco/Bibliothèque Nationale de France.
Novaes, A. (org.). (1998), *A Descoberta do Homem e do Mundo.* São Paulo, Companhia das Letras.
____. (org.). (1992), *Tempo e História.* São Paulo, Secretaria Municipal de Cultura/Companhia das Letras.
____. (1988), *O Olhar.* São Paulo, Companhia das Letras.
O'Gorman, E. (1992), *A Invenção da América.* São Paulo, Editora da Unesp.
____. (1988), *Discurso e Leitura.* São Paulo, Cortez/Campinas, Editora da Unicamp.
Palazzo, Carmen Lícia. (2002), *Entre Mitos,Utopias e Razão: Os Olhares Franceses sobre o Brasil (Séculos XVI a XVIII).* Porto Alegre, Edipucrs (Coleção Nova et Vetera).
Parvaux, S. e Mouroz, J. R. (1991), *Images Réciproques du Brésil et de la France/Imagens Recíprocas do Brasil e da França.* Paris, Institut de Hautes Études d'Amérique Latine, série Thèses et Colloques nº 2, , 2 vols.
Polo, M. (1982), *Il Libro di Marco Polo Detto Milione nella Versione Trecentesca dell''ottimo'.* Turim, Einaudi.
Queirós Mattoso, K. de (org.). (1995), *Littérature/Histoire: Regards Croisés.* Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
___, Muzart, I. e Rolland, D. (orgs.). (1998), *Naissance du Brésil moderne, 1500-1808.* Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.

Rossi, P. (1992), A *Ciência e a Filosofia dos Modernos.* São Paulo, Editora da Unesp.
Société des Historiens Médiévistes de l'Enseignement Supérieur. (1988), *L'Europe et l'Océan au Moyen Age. Contribution à l'Histoire de la Navigation.* Paris, Cid.
Süssekind, F. (1990), *O Brasil Não é Longe Daqui: o Narrador, a Viagem.* São Paulo, Companhia das Letras.
Taillemite, E. (1987), *Sur des Mers Inconnues: Bougainville, Cook, Lapérouse.* Paris, Gallimard.
Taunay, A. d'E. (1998), *Monstros e Monstrengos do Brasil.* Organização: Mary del Priore. São Paulo, Companhia das Letras.
Todorov, T. (1996), *A Conquista da América.* São Paulo, Martins Fontes.
———. (1989), *Nous et les Autres.* Paris, Seuil.
Vaucheret, E. (1968), *Jean Nicot et l'Entreprise de Villegagnon.* Paris, Vris.
Ventura, R. (1991), *Estilo Tropical. História Cultural e Polêmicas Literárias no Brasil.* São Paulo, Companhia das Letras.
Verri, G. M. W. (1994), *Viajantes Franceses no Brasil: Bibliografia.* Recife, UFPE.
Wajnberg, D. (1997), *Jardim de Arabescos: uma Leitura das Mil e Uma Noites.* Rio de Janeiro, Imago.
Wanegffelen, T. (1998), "Rio ou la Vraie Réforme: la 'France Antarctique' de Nicolas Durand de Villegagnon entre Genève et Rome" *in* Queirós Mattoso, K. de, Muzart, I. e Rolland, D. (org.), *Naissance du Brésil moderne, 1500-1808.* Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
Weckmann, L. (1993), *La Herencia Medieval del Brasil.* Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.

2. Artigos

Chen, S. (1983), "Pékin: le Jardin du Palais d'Eté". *L'Histoire*, nº 57, pp. 60-67.
Daney, Ch. (1981), "Les 'Cartes Routières' de la Mer". *L'Histoire*, nº 36, pp. 120-125.
Frank, R. (1994), "Images et Imaginaires dans les Relations Internationales depuis 1938: Problématiques et Méthodes". *Les Cahiers de l'IHTP: Images et Imaginaire dans les Relations Internationales depuis 1938*, nº 28, pp. 5-11.
Frostin, C. (1983), "L'Éveil Scientifique de la France". *L'Histoire*, nº 60, pp. 44-52.
Iliffe, R. (1988), "Un Pôle de Controverses". *Les Cahiers de Science & Vie*, nº 45, pp. 56-63.
Meyer, J. (1981), "France et Angleterre: Deux Stratégies Navales". *L'Histoire*, nº 36, pp. 19-25.
Navarro, T. (1992), "Os Mitos da Descoberta do Brasil". *Humanidades*, vol. 8, nº 2, pp. 147-163.
Portes, J. (1987), "Les Français d'Amérique". *L'Histoire* nº 99, pp. 25-29.
Pumfrey, S. (1988), "La naissance de l'Univers Horloger". *Cahiers de Science & Vie*, nº 45, pp. 32-41.
Qantara (Magazine des Cultures Arabe et Méditerrannéenne.(1995), Numéro spécial: Le Temps du Voyage.
Stols, E. (1996), "Viajantes do Imaginário: A América Vista da Europa, séc. xv-xvii". *Revista USP*, nº 30, pp. 32-45.
Stroup, A. (1988), "Académie Royale ou Parisienne?". *Les Cahiers de Science & Vie*, nº 45, p. 22-30.
Taillemite, E. (1981), "De Cook à Dumont d'Urville, l'Exploration du Pacifique". *L'Histoire*, nº 36, pp. 63-73.

Resumo

Este artigo analisa os olhares franceses lançados sobre o Brasil entre os séculos XVI e XVIII, detectando permanências e mudanças observáveis na longa duração. O corte cronológico adotado permite que seja observada a presença de um rico imaginário medieval nos relatos de viajantes como André Thevet, Jean de

Léry e Claude d'Abbeville questionando-se a "modernidade" das primeiras visões. A mudança nas mentalidades que inspiraram essas imagens é detectada somente a partir do Iluminismo. Foi adotado neste trabalho o enfoque teórico da História Cultural, trazendo para a História das Relações Internacionais temas relativos ao imaginário, ao maravilhoso.

Abstract

This article analyzes the French views on Brazil between the 16th and 18th centuries, detecting continuities and changes that are observed in a scope of long duration. The three-century period adopted allows for the observation of a rich Medieval imaginary in the writings of travelers such as André Thevet, Jean de Léry, and Claude d'Abbeville, bringing into question the "modernity" of these early views. We can establish, then, that changes in mentalities took place only with the Enlightenment. We adopted in this article the perspective of Cultural History, bringing to the History of International Relations those themes related to the imaginary, the marvellous, and the mentalities.

AVALIANDO A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DE INTEGRAÇÃO SOBRE O CARÁTER DEMOCRÁTICO DOS REGIMES DE SEUS ESTADOS-PARTES: O CASO DO MERCOSUL E O PARAGUAI*

Andrea Ribeiro Hoffmann**

I. Introdução

Os processos de integração regional e as organizações regionais geradas em seu contexto afetam vários aspectos de seus Estados-partes. A grande maioria dos estudos sobre esses efeitos se refere a questões econômicas. Este artigo, no entanto, explora um aspecto político, ou seja, o caráter democrático de seus regimes domésticos. Uma das formas pelas quais as organizações regionais de integração afetam o caráter democrático dos regimes domésticos de seus Estados-partes passa pela condicionalidade política efetuada por meio da incorporação de uma "cláusula democrática" em seus tratados constituintes. O presente artigo analisa um estudo de caso em particular: a influência da cláusula democrática do Mercosul na manutenção da ordem democrática no Paraguai. Este caso é interessante porque os Estados-partes do Mercosul intervieram duas vezes a favor da democracia paraguaia. A primeira foi em 1996, após a tentativa frustrada de golpe por parte do general Oviedo, e a segunda, em 1999, após o assassinato do vice-presidente Argana e a resignação do presidente Cubas. O impacto da cláusula democrática do Mercosul também é interessante devido ao fato de o processo de integração no Cone Sul ter se desenvolvido juntamente com a redemocratização dos governos de seus Estados-partes; as primeiras eleições democráticas na Argentina ocorreram em 1983, no Brasil e no Uruguai, em 1985, e no Paraguai, em 1989.

O artigo, primeiramente, define a cláusula democrática e a situa no debate acadêmico sobre a promoção internacional da democracia. As duas seções seguintes apresentam o estudo de caso do Mercosul e o Paraguai, sendo que a terceira seção descreve os desenvolvimentos políticos nesse país, especialmente após a tentativa de golpe pelo general Oviedo, em 1996. A quarta seção analisa a atuação dos governos dos outros Estados-partes do Mercosul e o processo de institucionalização de mecanismos formais nessa organização regional para a garantia democrática, ou seja, a incorporação da cláusula democrática. Finalmente, o artigo faz uma avaliação sobre a efetividade da cláusula democrática do Mercosul na manutenção do regime

* A autora agradece a contribuição do assistente de pesquisa, bolsista Pibic, Danilo Marcondes. A análise e as deficiências são de minha responsabilidade. Versões anteriores deste artigo foram apresentadas na Primeira Conferência Global de Estudos Internacionais (WISC), em agosto de 2005, e na ANPOCS, em outubro de 2005. Agradeço também os comentários recebidos em ambas as ocasiões.

** Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (andrearh@iri.puc-rio.br).

democrático no Paraguai e, mais amplamente, das cláusulas democráticas enquanto instrumentos de promoção internacional da democracia.

2. Cláusulas democráticas e a promoção internacional da democracia

Várias organizações regionais, tais como o Mercosul, a União Européia (UE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Conselho da Europa, contam com uma cláusula nos tratados constituintes que condiciona seus Estados-partes a possuírem regimes democráticos – as chamadas de "cláusulas democráticas".[1] Este não foi sempre o caso. Segundo Soares de Lima, a proliferação de cláusulas democráticas em organizações internacionais só foi possível com o fim da Guerra Fria e com a priorização, por parte das grandes potências, da promoção da democracia com vistas à estabilidade, princípio defendido principalmente pelos Estados Unidos (Lima, 1998).

Apesar do revigoramento da promoção internacional da democracia mediante o uso da cláusula democrática, não há consenso a respeito da efetividade desse instrumento. A literatura de Política Comparada tende a enfatizar a centralidade dos fatores endógenos nos processos de transição e consolidação da democracia. Um dos primeiros estudos que buscaram reavaliar o impacto do "fator internacional" sobre a democracia foram os desenvolvidos por Guilhermo O`Donell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead no início da década de 90.[2] A literatura de Relações Internacionais é ambígua a esse respeito.[3]

Embora este artigo focalize o uso da cláusula democrática do Mercosul nas crises do Paraguai, não seria possível compreender esse caso sem levar em consideração o papel da OEA e o processo de incorporação da cláusula democrática dessa organização. Apesar de a democracia ter sido um princípio central já na Carta de Bogotá de 1948, foi somente a partir da década de 90 que ela se tornou um foco nas atividades da organização (Herz, 2004). Em 1990, foi criada a Unidade para a Promoção da Democracia, com o objetivo de prover assistência técnica e serviços consultivos a seus Estados-partes para o fortalecimento de suas instituições políticas e procedimentos democráticos, sobretudo quando por eles solicitados.[4] Em 1991, sua Assembléia Geral adotou a Resolução 1080, um expediente que instrui o Secretário-Geral a convocar o Conselho Permanente para examinar e tomar decisões nas situações em que a democracia for interrompida, bem como a convocar encontros *ad hoc* entre os Ministros de Relações Exteriores ou sessões especiais da Assembléia Geral para tomar decisões coletivas em um prazo máximo de dez dias.[5] Em 1992, foi concluído o Protocolo de Washington, que concede à OEA o direito de suspender um Estado-parte cujo governo eleito democraticamente tenha sido derrubado com o uso da força.[6] Em 2001, foi concluída a Carta Democrática Inter-Americana, que define os elementos da democracia e especifica como ela deveria ser defendida quando ameaçada, oferecendo aos seus Estados-partes um arcabouço para guiar sua ação coletiva nessas situações.[7] Os limites dos poderes da cláusula democrática da OEA têm sido testados, o que ficou evidente durante a 35ª Assembléia Geral da organização, em junho de 2005. Na ocasião, o governo dos Estados Unidos tentou incluir um elemento intervencionista na Carta Democrática, mas sofreu a oposição da grande maioria dos outros Estados-

partes, que insistiram no seu caráter estritamente punitivo e reativo e na sua submissão aos princípios da não-intervenção e auto-determinação (Gindin, 2005).

No caso do Mercosul, embora a democracia fosse um valor compartilhado pelos governos dos Estados-partes que o criaram, em 1991, o tratado constituinte não incluiu uma cláusula democrática. Não há nenhuma referência à democracia no Tratado de Assunção, seja no Preâmbulo, seja no Artigo 1º, que se refere aos seus princípios e objetivos, ou no Artigo 20, que se refere à entrada de novos membros e estabelece que o Mercosul está aberto à entrada de qualquer Estado-parte da ALADI.

A primeira referência à condicionalidade democrática aparece na Declaração Presidencial da Segunda Cúpula Presidencial do Mercosul, concluída em junho de 1992, cujo segundo parágrafo rege que:

> 2. *Los Presidentes ratificaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.*[8]

Em julho de 1996, os Estado-partes reafirmaram a importância da manutenção da ordem democrática de forma mais enfática na "Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul", na qual seus presidentes afirmam que:

> 1. *La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios.*
>
> 2. *Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado.*
>
> 3. *Las Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro. Las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado miembro.*
>
> 4. *En caso de que las consultas previstas en el parágrafo anterior resulten infructuosas, las Partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes. Las medidas podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático.*
>
> 5. *Las Partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupo de países.*[9]

A condicionalidade democrática foi formalmente incorporada ao Tratado de Assunção por meio do Protocolo de Ushuaia, assinado em julho de 1998 e vigente desde janeiro de 2002, o qual se encontra parcialmente reproduzido abaixo:

> ARTICULO 1º – *La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.*
>
> ARTICULO 2º – *Este Protocolo se aplicará a las relaciones que resulten de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre los Estados partes del presente Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos.*

ARTICULO 3º – *Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes*.

ARTICULO 4º – *En caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado*.

ARTICULO 5º – *Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.*

Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

ARTICULO 6º – *Las medidas previstas en el artículo 5 precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva.*

ARTICULO 7º – *Las medidas a que se refiere el artículo 5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo.*

ARTICULO 8º – *El presente Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y la República del Bolivia y el MERCOSUR y la República de Chile.*

ARTICULO 9º – *El presente Protocolo se aplicará a los Acuerdos de integración que en el futuro se celebren entre el MERCOSUR y Bolivia, el MERCOSUR y Chile y entre los seis Estados Partes de este Protocolo, de lo que deberá dejarse constancia expresa en dichos instrumentos*.[10]

3. A turbulenta década de 90 no Paraguai

Em 1989, um levante liderado pelo general Andrés Rodrigues derrubou o general Alfredo Stroessner, um ditador que havia governado o Paraguai por 35 anos. Rodrigues foi eleito presidente no mesmo ano, e, durante seu mandato, uma nova constituição foi elaborada e aprovada, um importante passo na redemocratização do país. Em 1993, o civil Juan Carlos Wasmosy foi eleito e nomeou o general Lino Oviedo, que havia tido um papel proeminente no levante contra Stroessner, comandante do exército. Oviedo tornou-se cada vez mais ambicioso e poderoso, o que levou Wasmosy a demiti-lo em 22 de abril de 1996. A recusa de Oviedo a obedecer deslanchou uma grave crise política no país. Ao longo desse dia, senadores leais a Oviedo pressionaram Wasmosy a resignar. Apoiado pelos governos dos Estados Unidos, Brasil e Argentina, pelos partidos de oposição e por demonstrações populares, Wasmosy resistiu, embora tenha passado a noite na Embaixada dos Estados Unidos, tecnicamente, em exílio. No dia seguinte, o apoio a Wasmosy aumentou, tendo a polícia, a Marinha e a Aeronáutica tomado partido a seu favor, dividindo assim as Forças Armadas. Para evitar um conflito

aberto, Wasmosy negociou um compromisso político com Oviedo, prometendo o cargo de Ministro da Defesa se ele abrisse mão do comando do Exército. Apesar do descontentamento de muitos, Wasmosy nomeou Oviedo Ministro da Defesa no dia 25 de abril.[11]

A expectativa de Wasmosy de que Oviedo seria desmoralizado e perderia sua influência não se confirmou; pelo contrário, o general emergiu gradualmente como um líder populista, conquistando o apoio dos camponeses indígenas guaranis. Em 1998, Oviedo foi apontado candidato para presidência do Partido Colorado, em uma disputa com o presidente do partido Luis María Argana. Temendo a possibilidade de ver o general eleito, Wasmosy ordenou que fosse julgado por um Tribunal Militar Extraordinário, que o sentenciou a 10 anos de prisão por tentativa de golpe em 1996.

Apesar da prisão de Oviedo, seu aliado Raul Cubas Grau ganhou as eleições presidenciais com o slogan “Cubas para o governo, Oviedo para o poder”. Três dias após sua posse, em agosto de 1998, Cubas ordenou a libertação de Oviedo. Em fevereiro de 1999, o Supremo Tribunal ordenou que Oviedo fosse novamente preso. Cubas, no entanto, desafiou a ordem, o que levou o Congresso, apoiado pelo vice-presidente Argana, a iniciar um processo de *impeachment* sob alegação de abuso de poder. Argana foi assassinado em março, o que provocou protestos no centro de Assunção, deixando sete manifestantes mortos.

A população e os políticos paraguaios se dividiram entre os que acusavam Cubas e Oviedo pelo assassinato de Argana e os que acusavam os membros do Partido Colorado aliados ao ex-presidente Wasmosy sob alegação de terem o objetivo de desestabilizar o governo. Em decorrência do acirramento das demonstrações populares, Cubas acabou por resignar, requerendo asilo no Brasil. Oviedo também deixou o país, requerendo asilo primeiramente na Argentina, e depois no Brasil.[12] O presidente do Senado e do Partido Colorado Luis Gonzales Macchi, cujo pai havia sido ministro de Justiça e Trabalho por muito anos na ditadura de Stroessner, assumiu poder como presidente.

Apesar de asilado, Oviedo não perdeu sua influência na política paraguaia. Seus aliados são acusados de promover outra tentativa frustrada de golpe contra Macchi, em maio de 2000.[13] Em agosto do mesmo ano, um desses aliados, Julio Cesar Franco, foi eleito vice-presidente, em uma disputa acirrada com Felix Argana, filho do ex-vice-presidente assassinado. Em 2002, os aliados de Oviedo saíram do Partido Colorado e fundaram um novo partido independente: UNACE (Partido da União Nacional de Cidadãos Éticos). O presidente eleito em 2003, Nicador Duarte Frutos, do Partido Colorado, apesar de ter sido aliado de Argana, defendeu a concessão de anistia a Oviedo, alegando ser esta uma necessidade dado o número de assentos no Congresso sob sua influência: 7 de 45 na Câmara de Senadores e 10 de 80 na Câmara de Deputados.[14] Em junho de 2004, Oviedo decidiu voltar ao Paraguai, afirmando que se libertaria e governaria o País e alegando a inconstitucionalidade do Tribunal Militar que o julgou. Oviedo foi imediatamente preso para cumprir a pena, mas sua popularidade tem crescido desde então.

Em junho de 2005, ao cumprir-se um ano de prisão, milhares de manifestantes se reuniram na praça do Palácio de Justiça para reclamar a liberdade de Oviedo, de forma que ele possa concorrer nas eleições presidenciais de 2008.[15] Nesse cenário, as análises sobre o regime paraguaio não são otimistas, tais como as divulgadas pela *Freedom*

House, *World Audit Democracy* e *Latinobarometro*, que incluem índices de liberdades políticas, civis, de imprensa, corrupção, entre outros.[16]

4. Promovendo a democracia no Cone Sul

Os governos dos Estados-partes do Mercosul intervieram a favor da manutenção da ordem democrática no Paraguai duas vezes. A primeira foi em 1996, após a tentativa frustrada de golpe de Oviedo, e a segunda, em 1999, após o assassinato do vice-presidente Argana e a resignação do presidente Cubas. Como visto acima, em 1996, o Mercosul não tinha, formalmente, uma cláusula democrática, mas o valor da democracia era presente no processo de integração. De fato, os governos da Argentina, Brasil e Uruguai se envolveram imediatamente na crise. Apenas algumas horas após a declaração da embaixada dos Estados Unidos a favor de Wasmosy, na tarde do dia 22 de abril, o embaixador brasileiro, falando em nome de seu país, da Argentina e do Uruguai, também condenou publicamente a tentativa de golpe. Os ministros de Relações Exteriores, Guido di Tella (Argentina), Sebastião do Rego Barros (interino do Brasil) e Alvaro Ramos (Uruguai) se encontraram em Assunção para discutir a crise. No dia seguinte, Oviedo recebeu um telefonema do general brasileiro Zenildo Lucena, que havia sido seu instrutor, com um recado do presidente Fernando Henrique Cardoso de que, se houvesse um golpe, o Brasil implementaria severas sanções políticas e econômicas contra o Paraguai. Além dos Estados Unidos e dos governos dos Estados-partes do Mercosul, o Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, também anunciou imediatamente seu apoio ao governo de Wasmosy. Apesar de alguma confusão nas informações, o Conselho Permanente da OEA se reuniu e concordou unanimemente em usar a Resolução 1080. A União Européia também emitiu uma declaração de apoio a Wasmosy.[17]

Na segunda crise no Paraguai, desencadeada com o assassinato do vice-presidente Argana em 1999, o Mercosul já tinha uma cláusula democrática. Ela havia sido progressivamente institucionalizada, como mencionado anteriormente, com a Declaração do Compromisso Democrático, concluída em julho de 1996 (logo após a primeira crise no Paraguai), e pelo Protocolo de Ushuaia, concluído em julho de 1998. Quando o presidente Raul Cubas resignou, a Argentina e o Brasil concederam imediatamente asilo político a Oviedo. Julio Sanguinetti, então presidente uruguaio, declarou que a renúncia de Cubas era a melhor solução para o Paraguai. Todos os três países temiam um golpe de Cubas e Oviedo. Na Argentina, fontes oficiais admitiram que a ordem de conceder asilo viera diretamente do presidente Carlos Menem, que estava na Itália, após ter falado com Bill Clinton, presidente Estados Unidos, e com os presidentes dos países vizinhos, em busca de um aval internacional. No Brasil, o ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, afirmou que, ao conceder o asilo político a Cubas, seu governo procurava garantir a estabilidade na região e que o presidente Fernando Henrique Cardoso estava acompanhando os acontecimentos em Assunção de perto, tendo falado com o presidente Cubas quando ainda havia o temor de um conflito violento. Lampreia também mencionou a importância da usina hidroelétrica de Itaipú. Fernando Henrique Cardoso e o ministro de Relações Exteriores uruguaio Didier Opertti conversaram a respeito da vontade política de invocação do Protocolo de Ushuaia. O Protocolo, no entanto, não poderia ter sido formalmente

invocado. Ironicamente, o único país que o havia ratificado até aquele momento havia sido o Paraguai.[18] De fato, foi somente em janeiro de 2002 que o Protocolo de Ushuaia entrou em vigor. De qualquer forma, não foi necessário usá-lo formalmente, já que Cubas e Oviedo permaneceram asilados no Brasil, e Macchi assumiu o governo, como visto anteriormente, garantindo a ordem democrática no país.

5. O sucesso da cláusula democrática do Mercosul para a manutenção do regime democrático no Paraguai e a efetividade das cláusulas democráticas enquanto instrumentos de promoção da democracia.

Juridicamente, a cláusula democrática do Mercosul não poderia ter sido usada em nenhuma das duas crises políticas no Paraguai: ela não existia em 1996 e não estava em vigor em 1999. No entanto, o efeito da pressão política por parte dos governos dos Estados-partes do Mercosul, principalmente do Brasil, parece ter sido bem claro. Apesar das diferentes avaliações entre os analistas a respeito da centralidade da cláusula democrática do Mercosul como um elemento de pressão, a maioria concorda que ela teve um efeito positivo e que contribuiu para a manutenção do regime democrático no Paraguai. Tommy Stromberg defende que

> a íntima coordenação entre o Mercosul e os atores globais ao longo da crise sugere que as forças externas como um todo a controlaram. A simples existência desta organização regional parece ter contribuído para a resolução da crise. O processo de integração regional criou uma interdependência política, fazendo com que a intervenção destes países fosse mais urgente e baseada em razões mais amplas. Os Estados-partes do Mercosul temeram que uma falha no processo democrático no Paraguai pudesse ter um efeito dominó, sinalizando que golpes militares ainda seriam uma ameaça na região (Stromberg, 1997).

Para Arturo Valenzuela, embora o papel do Mercosul tenha sido importante, "muito mais importante na determinação do desfecho da crise paraguaia foi o forte apoio dado a Wasmosy pelos setores das Forças Armadas que decidiram enfrentar o general Oviedo" (Valenzuela, 1997). Paulo Roberto de Almeida entende que muito provavelmente os elementos de pressão mais eficazes decorreram mais da tradicional política de poder do que de instrumentos declaratórios (Almeida, 2002). Esse raciocínio é implicitamente o mesmo que o de Maria Regina Soares de Lima, que considera que, embora não se possa negar a influência da comunidade internacional na crise paraguaia de 1996, principalmente dos governos brasileiro e argentino, o teste real da efetividade dos princípios e garantias – tais como a cláusula democrática – viria no caso de sua aplicação contra países mais poderosos, o que não teria ainda ocorrido (Lima, 1998).

Além do debate sobre o papel causal ou interveniente da cláusula democrática, também cabe indagar sobre seu efeito de longo prazo sobre os regimes políticos domésticos.[19] Mesmo assumindo-se um efeito imediato positivo da cláusula democrática do Mercosul sobre a manutenção do regime democrático no Paraguai, seria possível afirmar que esse instrumento teve um efeito transformador profundo?

Essa pergunta demandaria um estudo minucioso, mas o caso do Paraguai parece sugerir que instrumentos jurídicos exógenos, tais como as cláusulas democráticas, têm um efeito limitado para a promoção da democracia. Apesar do contexto

internacional favorável e da rede de cláusulas democráticas na qual está inserido o Paraguai, tais como as do Mercosul, da OEA e dos acordos com a União Européia, seu regime permanece instável e a efetividade de sua democracia, questionável. A sociedade civil paraguaia é muito pouco organizada, o sistema partidário é dominado pelo Partido Colorado, a situação socioeconômica favorece o populismo. O caso paraguaio aponta para a necessidade de uma confluência e interação de fatores endógenos e exógenos para a realização da democracia. O uso da cláusula democrática do Mercosul será pleno quando invocado com apoio da sociedade paraguaia, e não apenas pelos presidentes dos outros Estados-partes.

Notas

1 Note-se que enquanto que o Mercosul é uma organização dotada de personalidade jurídica internacional, estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, esse não é o caso da União Européia. A UE foi criada pelo Tratado de Maastricht, assinado em 1992, e é composta pela Comunidade Econômica Européia e pela Comunidade Européia da Energia Atômica, que possuem, estas sim, personalidade jurídica internacional, conforme os Artigos 6º e 10º, (1), respectivamente, de seus tratados constituintes. A Comunidade Européia do Carvão e do Aço também possuía personalidade jurídica internacional, que foi extinta em 2002. Veja Ribeiro Hoffmann (2004).

2 Veja Whitehead (ed.) (1996); e O'Donnel, Schmiter e Whitehead (1988a) e (1988b).

3 Veja Pevenhouse (2002); Stein (2001); Anderson (ed.) (1999); Hurd (1999); Shapiro e Hacker-Cordón (eds.) (1999), e Smith (ed.) (2000).

4 Veja http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/key_issues/eng, sobre a história e atividades da unidade.

5 Até o final de 2005, a Resolução 1080 havia sido invocada em quatro ocasiões: Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993) e Paraguai (1996). Nos casos do Equador (1997 e 2000), Paraguai (1999 e 2000) e Bolívia (2003), o Conselho Permanente atuou preventivamente, não havendo uma invocação direta dos novos mecanismos de defesa da democracia. Veja Herdocia Sacasa, Mauricio R. (2005).

6 O Protocolo entrou em vigor em setembro de 1997.

7 Até o presente momento, a Carta foi invocada nos casos da Venezuela (abril de 2002), Equador (abril 2005) e Nicarágua (junho 2005). Veja http://www.oas.org/key_issues/eng/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=1.

8 Para o texto integral, veja http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclPresidenciales/IIcumbrePteMjun92/Lenas92.htm.

9 Os países associados do Mercosul, Bolívia e Chile, concluíram, no mesmo dia, o Protocolo de Adhesion a la Declaracion sobre Compromiso Democrático en el Mercosur. Texto integral em http://www.mercosur.org.uy/paginabienvenidaportugues.htm.

10 Texto integral em http://www.mercosur.org.uy/paginabienvenidaportugues.htm.

11 Para uma descrição e análise detalhada da crise de abril, veja: OAS (1996); Valenzuela (1997); e Stromberg (1997).

12 Ironicamente, Stroessner também recebeu asilo político no Brasil. A concessão de asilo político é prevista na Constituição brasileira para estrangeiros perseguidos em seus países por razões políticas, religiosas e raciais. A concessão do asilo territorial é decidida pelo Ministério de Justiça. No entanto, se o governo do país do asilado requerer sua extradição, o pedido é julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e não pelo Poder Executivo.

13 Veja "Paraguay uprising foiled", BBC News, 19 May 2000.

14 Veja http://elecciones.pyglobal.com/congreso2003.php.

15 Veja "Um Presidenciável no Cárcere", *Isto É*, 6/4/2005, http://www.terra.com.br/istoe/1851/internacional/1851_presidencialvel_carcere.html e http://www.oviedolinocesar.com.

16 No índice publicado pela *Freedom House*, em 2005, o Paraguai recebeu *score* 3 para direitos políticos e 3 para direitos civis em uma escala de 1 a 7, o que corresponderia a um status de país "parcialmente livre". No *World Democracy Ranking*, de 2005, o Paraguai ficou atrás apenas de Cuba, Venezuela, Haiti, Guatemala e Colômbia no ranking sobre democracia na América Latina. E, no ranking de corrupção, foi o 100º lugar entre 129 posições no mundo todo. Sobre essas instituições e suas metodologias, veja www.freedomhouse.org e www.worldaudit.org. Sobre as pesquisas da ONG chilena *Latinobarometro*, veja http://www.latinobarometro.org/index.php?id=33&tx_ttnews[tt_news]=20&tx_ttnews[backPid]=10&cHash=1d89ad8b92.

17 Veja OAS (1996); Valenzuela (1997); e Stromberg (1997).

18 *El Nacional*, 31/03/1999, http://srvtem.infocentro.gov.ve/srvtem/?MIval=viewFormatHtml&id_biblio=9521.

19 Essa temática perpassa o debate teórico sobre o papel das instituições. Perspectivas realistas definem instrumentos jurídicos, tais como a cláusula democrática, na melhor das hipóteses, como variáveis intervenientes, acionadas somente quando houver interesse das potências hegemônicas; já as perspectivas institucionalistas e construtivistas lhe concedem maior valor causal, embora haja uma variação sobre o grau e a forma da causalidade. Também interessa ao debate sobre a relação entre a política e o direito.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2002), "A Evolução do Mercosul", http://allemar.tripod.com.br/alemmar/id13.html.

ANDERSON, Jeffrey (ed.) (1999), *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience*. Lanham (MD), Rowan & Littlefield Publishers Inc.

GINDIN, Johan (2005), "Whose Democracy? Venezuela Stymies US (again)", http://www.alia2.net/article5718.html, 8 de junho

HERDOCIA SACASA, Mauricio R. (2005), *Soberanía Clásica, un princípio desafiado, ¿ hasta dónde*? Ed. 3 H Comercial, S. A., Managua, julio.

HERZ, Monica (2004), "Managing Security in the Western Hemisphere. The OAS's New Activism", *in* PUGH, Michael (ed), *The UN and Regional Security: Europe and Beyond*, Lynne Rienner, Boulder, CO.

HURD, Ian (1999), Legitimacy and Authority in International Politics, *International Organization,* vol. 52, nº 2.

LIMA, Maria Regina Soares de (1998), "A Multilateralização da Democracia". *Insight Inteligência*, Ano I, nº 3.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (1996), *The 1996 Institutional Crisis in Paraguay*, Democratic Forum, September.

O'DONNELL, Guilhermo, SCHMITER, Philippe e WHITEHEAD, Laurence (1988a), *Transições do Regime Autoritário: o Sul da Europa*.Sao Paulo, Vértice/Editora dos Tribunais.

____. (1988b), Laurence *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo, Vértice/Editora dos Tribunais.

PEVENHOUSE, Jon (2002), "Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization, *International Organization*, vol. 56, nº 3.

RIBEIRO HOFFMANN, Andrea (2004), *Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980-2000)*. Peter Lang, Frankfurt am Main.

SHAPIRO, Ian e HACKER-CORDÓN, Casiano (eds). (1999), *Democracy´s Edge*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.

SMITH, Hazel (ed.) (2000), *Democracy and International Relations. Critical Theories/Problematic Practices*, Palgrave Macmillan.

STEIN, Eric (2001), International Integration and Democracy: no love at first sight, *American Journal of International Law*, vol. 95, nº 3.

STROMBERG, Tommy (1997), "Did Mercosur Save Paraguay?", http://www.ohlininstitutet.nu/skrifter/paraguay.htm.

VALENZUELA, Arturo (1997), Paraguay: the Coup that didn't Happen, *Journal of Democracy*, vol. 8.

WHITEHEAD, Laurence (ed.) (1996), *The International Dimensions of Democratization. Europa and the America*. Oxford, Oxford University Press.

Resumo

O artigo analisa um aspecto particular do impacto das organizações regionais de integração sobre seus Estados-partes, ou seja, o caráter democrático dos regimes domésticos. Uma das formas pelas quais este impacto ocorre é através da condicionalidade política imposta aos Estados-partes, efetuada por meio da presença de uma "cláusula democrática" no tratado constituinte da organização regional. O artigo apresenta o estudo de caso do impacto da cláusula democrática do Mercosul na manutenção da democracia no Paraguai ao longo da década de 90.

Abstract

The article analyzes a particular aspect of the impact of regional integration organizations on their member-states, i.e., the democratic character of their domestic regimes. One way by which this impact occurs is the political conditionality imposed on member-states by means of the inclusion of a "democratic clause" in the regional organization's constitutional treaty. The article presents the case study of the impact of Mercosur´s democratic clause on the preservation of Paraguayan democracy in the 90s.

CONCENTRAÇÃO, INTERNACIONALIZAÇÃO E CONVERGÊNCIA TECNOLÓGICA: OBSTÁCULOS À INTEGRAÇÃO CULTURAL NO MERCOSUL

Maria Susana Arrosa Soares[*]
Rebeca Hennemann Vergara de Souza
Uilson Garcia Brito

Introdução

Na história das telecomunicações dos países hoje integrantes do Mercosul, foi marcante a contribuição de personalidades de grande visão e capacidade de elaborar projetos arrojados para o tempo em que viveram. Domingo F. Sarmiento, na Argentina, Andrés Lamas, no Uruguai e, no Brasil, o empresário Irineu Evangelista de Souza – Visconde de Mauá – e o Imperador D. Pedro II foram os artífices da conexão entre a Argentina, o Brasil, o Uruguai e a Inglaterra. A iniciativa coube ao presidente argentino Domingo F. Sarmiento, que, em junho de 1872, decidiu estabelecer ligação mediante um cabo submarino entre Buenos Aires e Rio de Janeiro, via Montevidéu. Por sua vez, D. Pedro II inaugurou a conexão com a Europa em junho de 1874, e Sarmiento, desde Buenos Aires, em agosto desse mesmo ano. Nessa ocasião, esse presidente enviou uma "saudação cordial a todos os povos que, por intermédio do cabo, tornam-se uma família e um bairro" (Reggini, 2005).

Esse breve registro de natureza histórica pretende destacar a importância que era atribuída, já no século XIX, à comunicação por representantes governamentais e empresários de países do Cone Sul. A convicção de que, por meio das telecomunicações, as sociedades entrariam na modernidade deu a esses personagens o ânimo para que enfrentassem as dificuldades intrínsecas a projetos como esses, de grande porte para a época.

Decorridos mais de cento e trinta anos, a infra-estrutura de telecomunicações no Mercosul atingiu patamares de desenvolvimento impensáveis por esses pioneiros; contudo, não se têm voltado satisfatoriamente às necessidades de informação das sociedades nacionais. Mais do que ampliar o acesso das pessoas às novas tecnologias comunicacionais, o que predomina, nos países dessa região, é uma estrutura de mercado concentrada em grandes conglomerados, nacionais e estrangeiros, bem como a desregulamentação das telecomunicações e da radiodifusão.

No âmbito do Mercosul, foram tímidos os avanços na criação das bases tecnológicas e jurídicas necessárias à integração cultural de seus países-membros.

* Susana Soares é coordenadora do Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS). Rebeca Hennemann Vergara de Souza e Uilson Garcia Brito são graduandos em Ciências Sociais (UFRGS) e bolsistas de iniciação científica (Pibic, CNPq).

Desde a assinatura do Protocolo de Integração Cultural, em 3 de fevereiro de 1996, na cidade de Canela (RS), Brasil, poucas foram as iniciativas implementadas para a realização dos seus objetivos. No documento, estavam previstos "a elaboração de programas e projetos regionais no âmbito da cultura, estimulando a co-produção e o intercâmbio; ações conjuntas na área do patrimônio cultural; intercâmbio e capacitação de recursos humanos; circulação de pessoas e bens culturais; promoção de eventos regionais; formação de bancos de dados e articulação dos sistemas de suporte informático aos organismos culturais; pesquisas sobre temas históricos e culturais comuns e harmonização das legislações" (Bolaño, 2002).

Diversas circunstâncias levaram à permanência da situação de reduzida integração cultural entre os países desse bloco regional. Contudo, o presente trabalho focalizará exclusivamente três fatores, considerados de grande importância para a reflexão sobre o papel das telecomunicações como ponte cultural. São eles: o predomínio da atual estrutura de mercado nas telecomunicações; a desregulamentação/rerregulamentação e a internacionalização desses meios nos dois principais países do Mercosul: a Argentina e o Brasil.

1. O modelo comercial na comunicação

Na década de 90, os Estados argentino e brasileiro, tal como vários outros da América Latina, foram gradualmente abandonando os campos da cultura e da comunicação e abrindo-os à iniciativa privada, inclusive internacional. O afastamento do Estado como agente participante e instância regulamentadora das telecomunicações, levou ao desaparecimento gradual do modelo de meios de comunicação de serviço público, que, durante três décadas, havia predominado na região (Esteinou Madrid, 2005).

> As indústrias culturais têm uma função fundamental na criação dos imaginários individuais e das identidades coletivas e constituem um dos vetores principais de expressão e diálogo entre as culturas. Entretanto, hoje em dia, estas empresas culturais da Europa e América Latina vêem ameaçadas sua independência e a capacidade de reforçar sua posição, devido ao processo de concentração e à imposição de um modelo veiculado pela mundialização de intercâmbios. Estas regiões correm o risco de ver a cultura subordinada às leis do mercado, e seus produtos convertidos em simples mercadorias. Tanto aqui como lá, intelectuais, artistas, cineastas, escritores, músicos e editores, entre outros, se negam a considerar esta realidade como uma fatalidade (Getino, 2004).

2. Desregulamentação e regulamentação dos meios

A desregulamentação dos meios de comunicação, ao contrário do que se costuma afirmar, não significou a retirada do Estado do campo das comunicações e a vigência da livre- concorrência entre os grupos econômicos que disputavam uma fatia desse mercado. Ela consistiu, isso sim, numa *rerregulamentação*; ou seja, ela deu origem a uma nova estrutura de propriedade, cada vez mais dominada pelo capital concentrado.

> A partir do auge do neoconservadorismo nos anos 80, consolidou-se, tanto na América Latina como na Europa, um processo denominado desregulamentação, que implicou o

> desmantelamento e/ou abandono das teses assumidas na América Latina durante os anos 70 e que na Europa desfrutaram do consenso por mais de sessenta anos, com relação à forte presença estatal na definição das políticas de comunicação (Matrani e Mestman, 1996).

Na Argentina, a sanção das leis de Reforma do Estado (Nº 23.696) e de Emergência Econômica (Nº 23.697), que foram aprovadas no final de 1989, no início do governo do presidente Menem, representou o desencadeamento do processo de privatizações, e a conformação dos grupos multimídia. O processo de internacionalização das comunicações teve início na Argentina nos anos noventa. A privatização da ENTEL-Argentina, que foi vendida ao consórcio Telefónica da Argentina (liderado pela Telefônica da Espanha) e Telecom Argentina (controlado pela Telecom Itália e France Telecom) foi a primeira das etapas da concentração econômica. Ela permitiu a entrada de grandes conglomerados estrangeiros, associados a grupos econômicos locais, para explorar, de forma exclusiva, o serviço de telefonia básica de curta e longa distâncias durante dez anos (Aruguete, 2003).

> Em termos gerais, pode-se afirmar que as políticas de meios [de comunicação] na Argentina até a década de 90 caracterizaram-se pela incapacidade dos governos para fixar estratégias com relação aos proprietários dos meios, ao caráter comercial do sistema, ao forte desenvolvimento do setor privado, ao controle político sobre os conteúdos, à centralização da produção em Buenos Aires, à escassa incidência do Serviço Oficial de Radiodifusão e seu manejo propagandístico, ao controle governamental dos meios com perspectivas de privatização, à concessão de meios a pessoas vinculadas ao poder, e à escassa participação da sociedade civil com relação às políticas de radiodifusão (Hernandez, 2002).

No Brasil, o primeiro passo para o processo de privatização e aumento da participação do capital internacional nas comunicações foi a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em julho de 1997, que preparou o terreno para a privatização do Sistema Telebrás, ocorrida em 29 de julho de 1998. No leilão da Telebrás, as grandes vencedoras foram a Telefônica de Espanha e Telecom Itália. Esses dois grupos adquiriram as companhias brasileiras mais valorizadas: a Telefônica adquiriu a Telesp, enquanto a Telecom, em associação com a Globo, adquiriu a Tele Nordeste Celular e a Tele Celular Sul (Bolaño, 2003).

A Emenda Constitucional Nº 36, de 28 de maio de 2002, que alterou o Artigo 222 da Constituição Brasileira, muito mais do que abrir as empresas de comunicação ao capital estrangeiro (até o limite de 30%), permitiu que as empresas estrangeiras participassem ou fossem controladas por pessoas jurídicas, desde que estas estivessem sob o controle (70%) de brasileiros natos ou naturalizados há dez anos. Tal mudança na legislação permitiu a entrada, no Brasil, de grandes grupos estrangeiros, como o Grupo Cisneros e a Telmex.

Os volumosos montantes de capitais internacionais ingressaram, na Argentina e no Brasil, no decorrer dos governos Menén e Collor. Não somente empresas estatais foram privatizadas ou tiveram parte de seus ativos vendidos a grandes corporações estrangeiras (como o caso da Embratel, no Brasil), mas também empresas privadas nacionais estabeleceram parcerias (acionárias e tecnológicas) com corporações internacionais. Foram feitas alianças entre grupos argentinos e brasileiros com grupos

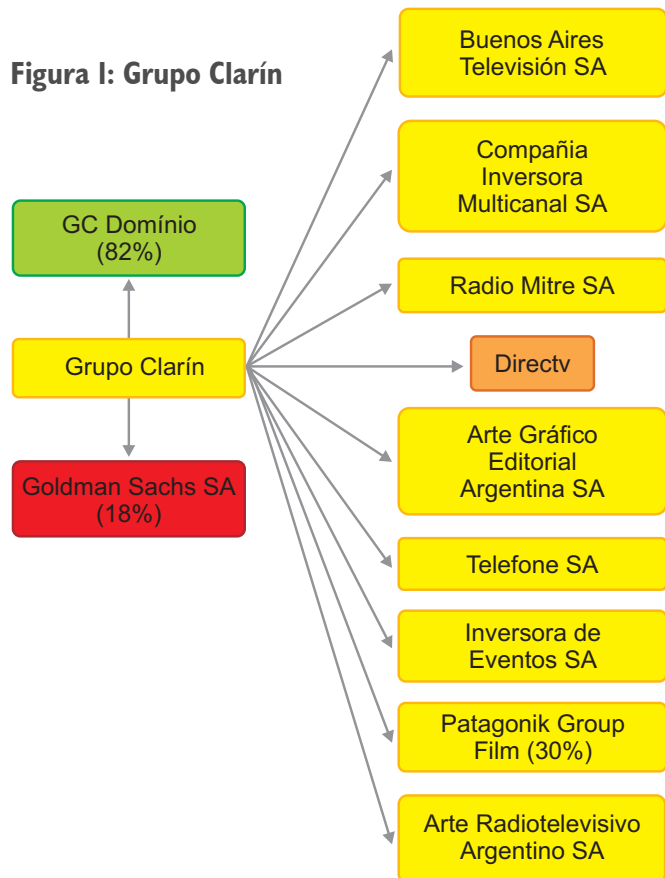
internacionais, especialmente norte-americanos, na atividade de produção e de distribuição de bens culturais. As relações dos grupos argentinos e brasileiros com os conglomerados transnacionais, que passaram a controlar a produção e a circulação de produtos culturais nos respectivos mercados nacionais e no mercado latino-americano, aumentou seu poder político e econômico.

3. Concentração e internacionalização dos meios

Ao final dos anos 80, a nova lógica de funcionamento do setor de comunicações desencadeou, na Argentina e no Brasil, a concentração do setor, com a formação de grandes oligopólios: o Grupo Clarín, na Argentina, e o Grupo Globo, no Brasil. A partir dos anos 90, eles se transformaram em grupos multimidiáticos graças às regulamentações então aprovadas, que resultaram dos fortes e agressivos lobbies dos grupos nacionais e internacionais, os quais estavam interessados em investir no setor mais rentável e promissor desses dois países, tanto quanto internacionalmente.

Ambos os grupos, iniciaram suas atividades no meio gráfico; foram expandindo suas atividades em sentido horizontal a tal ponto que têm atualmente inserção em mercados de diversas plataformas: rádio FM, TV aberta, diferentes tecnologias de TV paga, serviços relacionados à Internet, mídia impressa e indústria fonográfica.

O grupo argentino Clarín[1] teve início em 1945, com a fundação do jornal *Clarín* (Figura 1) por Roberto Noble, e se manteve como órgão de imprensa independente durante o período peronista, não colaborando nem se opondo a esse governo.

Figura 1: Grupo Clarín

Elaboração a partir de Albornoz (2000)

A posição de meio de comunicação de abrangência nacional foi alcançada na década de 60 graças aos sucessivos benefícios advindos das políticas desenvolvimentistas dos governos da época.

Durante as ditaduras militares na Argentina, o grupo Clarín, já consolidado, começou a realizar investimentos em outras áreas da produção cultural; no entanto, a maior expansão veio a ocorrer somente na década de 80, mediante a aquisição da Radio Mitre. O processo ocorrido no governo Menén de privatizações dos canais de televisão aberta de Buenos Aires, os quais, até aquele momento, eram de propriedade estatal e dependentes da outorga de licenças, facultou ao grupo Clarín a aquisição do canal 13. Com essa aquisição, o Clarín "se constitui como grupo multimídia e começa a experimentar um crescimento constante ampliando seu raio de ação desde o mundo gráfico ao audiovisual" (Albornoz, 2000).

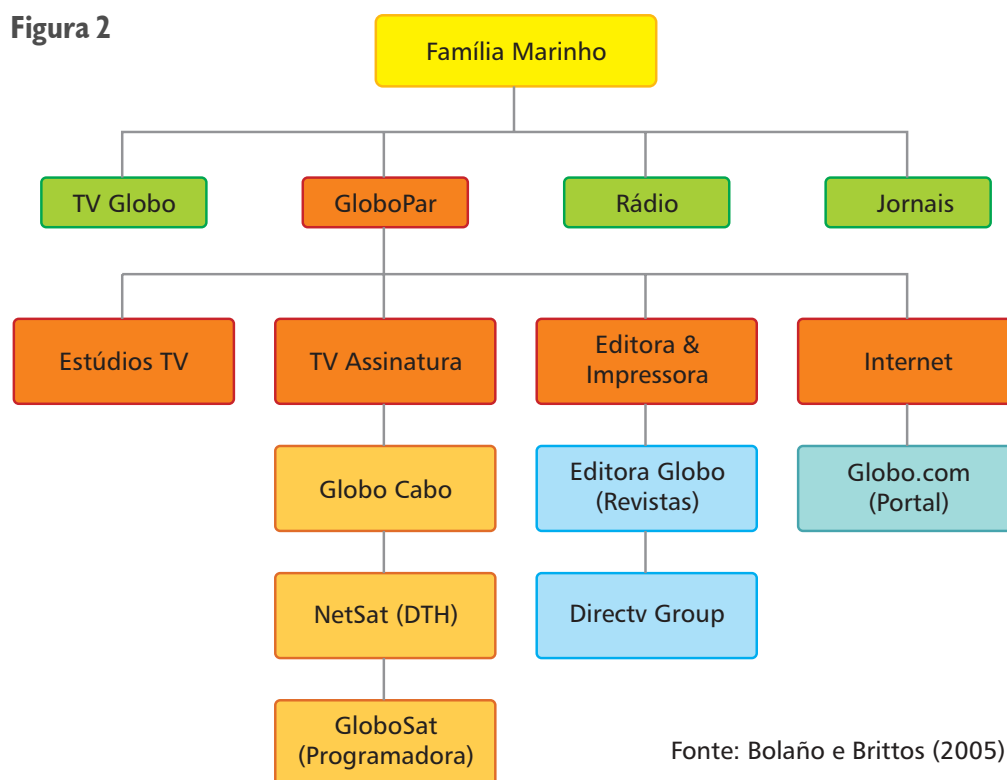
Em 1992, esse grupo ingressou no mercado de TV paga, com a aquisição de um pequeno sistema já existente em Buenos Aires; isso dará origem ao Multicanal, o maior provedor de televisão a cabo na Argentina e na América Latina, com mais de um milhão de assinantes (Idem:190). Dois anos depois, o Grupo ingressou no setor de telefonia fixa, mediante a compra da Compañia de Teléfonos del Interior (CTI).

Por outro lado, o Clarín vem atuando no mercado de TV por satélite desde 1998. Nesse ano, o governo argentino assinou um convênio com os Estados Unidos para a transmissão por satélite, o que beneficiou o Grupo Clarín como o único operador local.

Em uma primeira configuração, o Clarín detinha 51% da *Directv* argentina; as demais ações eram de propriedade da Organização Cisneros e da Hughes, uma subsidiária da General Motors. Dados mais recentes apontam para outra configuração, ainda que os acionistas tenham-se mantido os mesmos: 74% para a Hughes; 20% para o Grupo Cisneros; e 4% para o Grupo Clarín, por intermédio da Raven Media Investment (ver Figura 4).[2]

Atualmente, o Clarín[3] é o único grupo multimídia nacional – não absorvido pela CEI-TISA[4], apesar de manter parcerias acionárias com este conglomerado – com atuação predominante na área de radiodifusão e, em processo de expansão, nas telecomunicações de dados e voz. Suas atividades abrangem uma ampla gama de meios de produção e de difusão cultural: jornais e revistas, impressão e distribuição de impressos, agências de notícias, canais de televisão aberta e operadora de televisão paga, canais de televisão paga, produtoras de audiovisuais, rádios FM e AM, provedor de Internet, portal de Internet, além da participação em telefonia e em empresas organizadoras de eventos.

No Brasil, o Grupo Globo, (Figura 2) pertencente à família Marinho, também tem suas origens ligadas à atividade gráfica, com a edição do jornal *O Globo*. Esse Grupo começou suas transmissões por televisão em meados da década de 60, sob o governo militar. Atualmente, é o maior produtor de conteúdos brasileiros para a televisão (4.400 horas/ano) e para exportação (Mastrini e Becerra, 2001). O sistema Globo de televisão aberta, a partir do qual o grupo foi construído, possui 118 emissoras, que cobrem 97,95% do território nacional.[5] Para atingir todo o território, a Globo mantém parcerias com redes regionais, como a RBS (sul) e a EPTV (São Paulo), muitas delas controladas por políticos de grande destaque no cenário nacional, como José Sarney (afiliada do Maranhão) e Antônio Carlos Magalhães (afiliada da Bahia).

Figura 2

Fonte: Bolaño e Brittos (2005)

Desde o início dos anos 90, o Grupo Globo investiu, em pareceria com grupos minoritários, na composição da maior empresa de TV paga do Brasil: a NET. Também investiu na montagem do "empacotamento" de canais com a grife NET para a criação de uma rede de franqueados. Sob a marca NET, encontram-se tanto canais norte--americanos (como o atual Universal Channel), quanto parcerias entre a Globo e as *majors* dos Estados Unidos (Telecine). Para obter a TV por satélite, a Globo tornou-se sócia majoritária da franquia brasileira da maior operadora do planeta, a Sky (de propriedade de Rupert Murdoch, que, no Brasil era o sócio minoritário).

Todavia, a Globo jamais se desviou de seu foco: a produção de conteúdos. A Globosat tornou-se a maior produtora, em língua portuguesa, de canais para TV. Com dinheiro fácil e barato e estimulada pela necessidade de haver uma convergência tecnológica, a Globo, ao mesmo tempo, tentou a sorte no mundo da telefonia e da transmissão de dados. Em parceria com a Itália Telecom, sua sócia no portal Globo.com, esse Grupo participou do leilão da privatização do Sistema Telebrás, numa tentativa, fracassada, de adquirir a Embratel com vistas à rede de satélites dessa operadora de longa distância.

Ainda com a Itália Telecom (e o Grupo Bradesco), a Globo formou a Maxitel, uma empresa operadora de telefonia celular, com atuação nos estados de Minas Gerais, Bahia e Sergipe. Com a Victori International, (sua sócia na operadora de pager Teletrim), Globo criou, ainda, a Vicom, uma empresa de transmissão de dados especializada na prestação de serviços para grandes grupos econômicos (Gindre, 2005).

Em 2002, esse império, não conseguindo saldar suas dívidas, teve que interromper muitos de seus projetos. A Globopar entrou em *default* e o Grupo desistiu das redes de transmissão de dados, voltando o seu foco para o conteúdo (Idem).

O Grupo Globo, especialmente por intermédio da *holding*[6] Globopar, possui ramificações na televisão paga (NET e Sky[7]), na produção de conteúdos, nas indústria fonográfica (Som Livre) e editorial (Editora Globo), além de ter um portal na Internet, o "globo.com". Esse Grupo, ainda, produz e veicula programas de tele-educação através do "Canal Futura" e da série "Telecurso".

Outra área na qual esse grupo vem atuando é a cinematográfica, em parceria com os grandes estúdios hollywoodianos, por intermédio da Globo Filmes. Alguns dos filmes produzidos nessa subsidiária alcançam grande êxito de bilheteria tanto nacional quanto internacionalmente, como foi o caso do filme "Central do Brasil". Em sua atuação, a Globo Filmes adota duas estratégias: associa-se a grandes produtores nacionais (como no caso de "Carandiru") ou transforma em filmes sucessos da produção televisiva ("Os normais", "Casseta e Planeta"). Para divulgar tais produções, a Globo utiliza seus outros braços na indústria cultural e investe fortemente na publicidade dos longas-metragens. Um exemplo disso, é o filme "Carandiru", cujo trailer foi exibido, antes da estréia, nos intervalos do Jornal Nacional, em inserções que custam R$ 400.000,00; outro exemplo é o filme "Deus é Brasileiro", que foi tema de reportagem no "Fantástico", programa dominical da Rede Globo, além de ser assuntos de diálogos entre personagens de novelas.[8]

O Grupo Cisneros[9], da Venezuela, apesar do país não fazer parte do Mercosul no momento da análise, tem uma forte inserção no bloco. Esse grupo atua no ramo de refrigerantes – engarrafamento de Coca Cola – e na siderurgia; no entanto, é na indústria cultural, em particular no setor audiovisual, que ele obtém maior receita. Em seus planos de expansão, esse grupo tem desenvolvido estratégias que visam a controlar estações de televisão na América Latina mediante a participação em estações nacionais, tal como ocorre com a Caracol, na Colômbia, e a Chilevisión, no Chile.

À frente deste processo, encontra-se o fundo de investimentos em meios de comunicação denominado IAMP (Ibero American Media Partners), que é formado em associação com HMTF (EUA). O Grupo Cisneros possui ações da *Directv* latino-americana e da *AOL Latin America* (AOLA), esta última com atuação no México, Argentina e Brasil; recentemente o grupo adquiriu o controle acionário do site *El sitio*. No Brasil, a AOL começou a atuar em 1999 e, hoje, conta, entre os seus acionistas minoritários, com o Banco Itaú. Para atingir o mercado de língua espanhola, o Grupo Cisneros associou-se à cadeia norte-americana Univisión e ao satélite Galavisión.

Na Argentina e no Brasil, os grandes grupos de mídia, originariamente familiares, começaram, a partir do final dos anos oitenta, a estabelecer parcerias com outros grupos de mídia, bem como com bancos internacionais de investimentos e fundos de pensão. O objetivo de tal estratégia foi, além de modernizar os equipamentos e, parcialmente, as técnicas gerenciais, o de expandir os negócios em novas áreas como a Internet, a telefonia celular e a TV por assinatura, em um claro processo de convergência tecnológica.

Entre os grupos comunicacionais latino-americanos e os grandes conglomerados internacionais há semelhanças estruturais:

> *En América Latina los grupos como Televisa, Cisnero, Globo y Clarín dominan el mercado regional y su comportamiento tiene una lógica semejante a la que observan los principales actores corporativos a escala global: son grupos multimedia con ramificaciones a otras*

actividades comunicacionales(centralmente: telecomunicaciones; informática; indústria gráfica) pero también a otras ramas de la industria y el comércio (Mastrini e Becerra, 2001:192).

As estratégias de parceria com vistas à entrada de capitais e à renovação tecnológica referem-se, especialmente, a formas diferenciadas de integração tanto vertical, quanto horizontal e de convergência tecnológica. A última diz respeito à diversificação de operações em uma área do setor pela oferta de diferentes tipos de serviços e produtos; a primeira constitui-se na integração das diferentes etapas da cadeia de produção e de distribuição de um bem ou serviço, por exemplo, quando um grupo detém o controle sobre as várias etapas da produção de programas de televisão até a sua respectiva veiculação, comercialização e distribuição. Por sua vez, a convergência tecnológica refere-se, basicamente, à fusão de meios de transmissão e comunicação.[10]

Como tendência de integração vertical, observa-se a inserção de um mesmo grupo nas diferentes etapas de produção de bens culturais. Em alguns setores, como é o caso da edição de filmes, tal inserção se torna mais difícil, em função do alto custo da aparelhagem necessária; mas, em outros setores, já é uma realidade. Exemplo disso, é o Grupo Globo, que é não apenas o produtor dos conteúdos televisivos, como também o responsável pela distribuição deles em outros países e pela circulação em território nacional.

A tendência de integração horizontal é mais visível à medida que esses grupos ampliam suas atividades para outras ramificações da indústria cultural. Tanto quanto a integração vertical, esta pode se dar não somente pela diversificação das atividades do grupo a partir da incorporação de novas funções, como também por meio de parcerias com outras *holdings* ou grupos multimídia.

Essas relações podem ser identificadas por intermédio de alguns exemplos. O Grupo Silvio Santos, que é o proprietário do Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), recentemente, ingressou no mercado de venda de computadores. A publicidade é veiculada pela televisão aberta e, também, pelo site; os computadores são financiado pelo Banco Pan-Americano, propriedade do Grupo. O *pacote* adquirido com a compra do computador contém CDs com demonstrações de jogos e aplicativos, tal como o "Show do Milhão", programa televisivo do SBT.

As estratégias desses dois grupos expressam um processo de convergência tecnológica. Elas revelam "a capacidade do uso de uma mesma plataforma de rede de telecomunicações para transporte de diferentes serviços: telefonia, vídeo, música e Internet" (Quintella e Cunha, 2004). Ao se integrarem vertical e horizontalmente, os grupos potencializam não somente o desenvolvimento, como também o consumo de produtos e de serviços cruzados entre empresas de diferentes setores da indústria da comunicação e do entretenimento.

Ao mesmo tempo essa convergência demanda fusões de capitais e participações cruzadas. Duas das áreas mais notáveis de aplicação da convergência tecnológica são as telecomunicações e a Internet. Os aparelhos de telefonia móvel oferecem os serviços tradicionais e recebem mensagens enviadas por correio eletrônico e notícias. Por outro lado, existem diversas empresas oferecendo serviços de comunicação de voz e vídeo pela Internet.

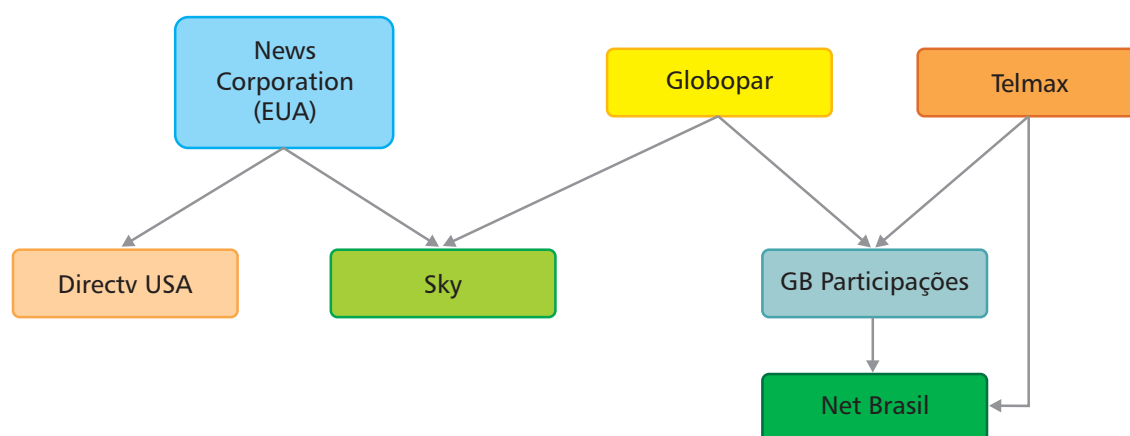
Um dos casos mais evidentes de convergência tecnológica, no Brasil, é a parceria entre a Globo e a Microsoft – acionista minoritário (11,5%) da Globo Cabo – para o

oferecimento de serviços de Internet de banda larga por empresas de televisão por assinatura. Uma destas, a Net, atualmente está disponibilizando o serviço Vírtua, de Internet banda larga, para seus assinantes. O mesmo acontece com empresas de telefonia, como a GVT, que disponibiliza telefonia fixa e acesso à Internet (discada ou banda larga). Empresas como a GVT e a Brasil Telecom, ainda, estabelecem parcerias com lojas virtuais – notadamente a "americanas.com" – por meio das quais o usuário pode adquirir o *modem* para o acesso à Internet.

Outro exemplo de convergência são as associações, cada vez mais freqüentes, entre provedores de acesso à Internet (Terra, Aol, Globo) e as empresas de comunicação de massa, tais como editoras de revistas e jornais e televisão. A editora do Grupo Abril (revistas, jornais, etc.), ao disponibilizar seus conteúdos para os assinantes do provedor de Internet UOL, criou uma nova forma de acesso aos conteúdos por ela produzidos. A forma tradicional deste acesso foi alterada; antes era baseada no deslocamento do consumidor e na materialidade do produto. No novo sistema, basta assinar o serviço da UOL e acessar a Internet para receber os conteúdos da editora do Grupo Abril.

A convergência tecnológica não foi unicamente uma estratégia para fazer frente aos riscos decorrentes da instabilidade econômica vivida pela Argentina e pelo Brasil. Ela também foi o caminho encontrado pelas empresas para a respectiva modernização tecnológica. Mediante essa convergência, além de serem construídas alianças entre empresas produtoras de conteúdos e as de suporte tecnológico, também se acelerou o processo de diversificação do controle acionário das indústrias culturais dos países.

O Grupo Globo, desde 2002, vêm abrindo suas empresas ao capital estrangeiro como forma de reorganizar sua dívida, estimada em mais de 1,5 bilhão de dólares e contraída nos anos noventa durante o processo de abertura da economia brasileira. A figura[11] permite visualizar o resultado do recente processo de reestruturação da Globopar (Figura 3), *holding* para TV por assinatura do Grupo Globo. Ele se constituiu em um exemplo da forma como vem ocorrendo o processo de integração entre grupos nacionais e transnacionais na indústria cultural latino-americana. Com o processo de reestruturação, a Globopar passou a ter como sócios a Telmex, do empresário mexicano Carlos Slim, e a News Corporation, do magnata australiano Rupert Murdoch.

Figura 3: Esquema da Reestruturação da Globopar

Com a fusão das duas maiores empresas operadoras de transmissão DTH (*direct to home*) no Brasil, Sky e *Directv*, nasceu uma única *holding* que controlará mais de 90% deste segmento de televisão. Para o Grupo Globo, esse processo de fusão serviu para reduzir parte da dívida de sua *holding* Globopar, pois a News Corp, ao adquirir 49,7% das ações da Sky Brasil, acabou absorvendo parte dessa dívida (Pay TV, 22/03/05). No caso da TV por satélite, a legislação brasileira não impõe nenhum limite ao capital internacional.

No caso da *holding* GB Participações, que nasceu da aquisição de parte do capital da Net Serviços pela Telmex, 51% das ações ficaram com o Grupo Globo e o restante com a empresa de Carlos Slim. A Telmex, além da sociedade na GB Participações, possui participação direta na Net Serviços. Isto lhe garante, indiretamente, o controle de 60% do total de ações desta empresa, burlando a Lei do Cabo no Brasil, que estabelece o máximo de 49% de participação de capital estrangeiro (*Folha de S. Paulo*, 7 de julho de 2005, p. E4).

O endividamento do Grupo Globo, antes mencionado[12], insere-se no contexto do processo de liberalização econômica e reestruração produtiva que ocorreu no Brasil e em outros países da América Latina nos anos noventa. Neste período, as empresas de televisão aberta, de rádio, de jornais e de revistas (os meios mais tradicionais de mídia), para manterem sua hegemonia no território nacional e conquistarem sua inserção competitiva em outros mercados, viram-se na contingência de incorporar novas tecnologias e, conseqüentemente, realizar maiores investimentos. A formação de alianças com grupos nacionais e estrangeiros foi a estratégia adotada.

Para ingressar no mercado de Internet e nos sistemas de TV por assinatura (MMDS, Cabo e DTH)[13], o Grupo Globo teve que investir em novas tecnologias. Além de um portal de Internet, o grupo investiu, por meio da sua *holding* Globopar, nos sistemas de TV a Cabo; por meio da NET, no sistema MMDS; e, por meio da SKY, em parceria com a News Corporation de Rupert Murdoch, em DTH.

> A adoção de uma determinada inovação por uma empresa de TV não se dá em geral com o objetivo de reduzir custos, como em outras indústrias. Dá-se fundamentalmente para servir a uma estratégia de diferenciação de produtos, que é vital para que ela sustente ou amplie sua participação no que se refere à audiência e o mercado anunciante, o que faz que a influência dessa adoção sobre os preços não seja imediata e tampouco vá no sentido da sua redução, mas ao contrário (Bolaño, 2004:77).

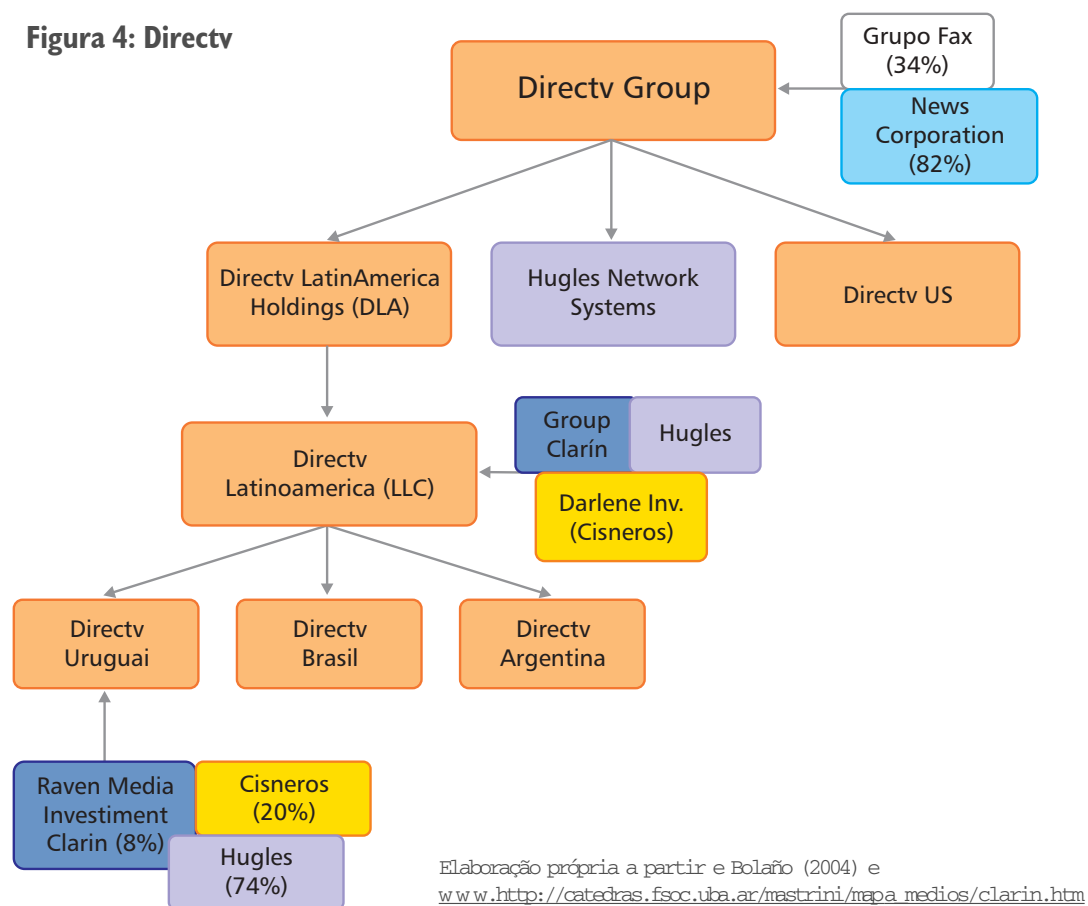
Além da necessidade de contar com novos investimentos, outro fator externo no processo de endividamento do Grupo Globo foi a desvalorização cambial do real ocorrida no final dos anos 90. Em anos anteriores, as empresas atuantes no mercado brasileiro haviam realizado vultosos empréstimos para investir em novas tecnologias. Nessa época, com a taxa de câmbio do real com o dólar favorável, elas assumiram empréstimos que, com a posterior desvalorização cambial, tornaram-se impagáveis.[14]

Na Argentina, a abertura aos capitais estrangeiros foi anterior e maior do que a ocorrida no Brasil. Esse processo de integração financeira foi baseado em aportes financeiros mais vulneráveis a crises e turbulências econômicas[15], como na crescente participação de grandes fundos de pensão norte-americanos HTM&F e Citicorp. Seus capitais impulsionaram o projeto de expansão e modernização tecnológica do Clarín.

> Como conseqüência desse movimento de capitais e investimentos, uma vertiginosa dinâmica transforma o cenário local das comunicações, dando lugar ao aparecimento de um virtual duopólio privado protagonizado pelo Grupo Clarín e o *tandem* CEI-TISA, que controlam quatro dos cinco canais abertos da Cidade de Buenos Aires, 95% dos assinantes do sistema de televisão distribuída por cabo, o jornal de maior circulação no país, as principais emissoras de radio AM e FM; têm uma presença dominante na prestação de serviço básico telefônico e em telefonia celular, no acesso à Internet e na elaboração de conteúdos em espanhol. Ambas disputam o controle da formação da opinião pública a partir de grande parte da produção de conteúdos mediáticos (Albornoz, 2000).

Além de grupos e de capitais europeus e norte-americanos, grupos latino-americanos têm tido importante atuação no campo das indústrias culturais da Argentina e do Brasil. O conglomerado dirigido pelo empresário mexicano Carlos Slim, grande investidor em telefonia, com projetos de ingressar nos negócios da TV por assinatura[16], tem revelado uma forte atuação no Mercosul.

Figura 4: Directv

Elaboração própria a partir e Bolaño (2004) e www.http://catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/mapa medios/clarin.htm

A Figura 4 descreve os processos de inserção de capitais de origem latino--americana, em parceria com capitais transnacionais, no Mercosul. O Grupo Cisneros, mediante sua participação na *holding Directv* Latinoamerica (LLC), atua em quase toda a América Latina. A LLC é uma das empresas do Grupo *Directv*, com sede nos Estados Unidos, que tem entre seus acionistas a Fox e a News Corporation. Entre os

acionistas da LLC estão o Grupo Clarín, o Grupo Cisneros (através do Darlene Investiments) e a Hughes, subsidiária da General Motors. A *Directv* latino-americana investe diretamente em três países do continente por meio da *Directv* Brasil, *Directv* Argentina e *Directv* Uruguai, responsáveis pela transmissão e programação nesses países. Em todos os casos, os acionistas são os mesmos da LLC, possuindo apenas percentuais diferenciados. Dessa forma, Hughes, Organizações Cisneros e Clarín investem diretamente nas *Directvs* nacionais e também na *holding* latino-americana, ampliando e, ao mesmo tempo, fortalecendo a organização em rede da indústria cultural no continente.

A formação de redes entre grupos argentinos e brasileiro de comunicações, como se pode ver, articulou, por mecanismos de convergência tecnológica, integração vertical e/ou horizontal ou parcerias acionárias, os grupos nacionais entre si e estes com os grandes conglomerados transnacionais. Os grupos nacionais, todavia, somente estabeleceram alianças e parcerias entre si pela mediação de grupos de fora da região e, até, do continente.

Conclusões

A integração regional dos mercados de telecomunicações de massa tem-se acentuado por meio de associações e fusões empresariais com especial participação de capitais extra-Mercosul. Uma situação relativamente nova nesse campo, que não é acompanhada por políticas de regulação nacionais ou regionais focadas na diminuição da vulnerabilidade dos capitais aportados com a aberta financeira nos países do Mercosul (Getino, 2005). O abandono, pelos Estados nacionais, das indústrias culturais, ás forças do mercado, e a desregulamentação/ rerregulamentação das comunicações levaram à criação, na região, do “Estado Zero” nesse terreno e à supremacia da racionalidade mercantil.

Nesse último aspecto, a concentração dos meios de comunicação em poucas mãos – o Clarín, na Argentina, e a Globo, no Brasil – e o processo de “estrangeirização” pelo qual passaram tiveram como conseqüência a marginalização das pequenas empresas, dos grupos de produtores independentes e da própria sociedade civil, à qual restou, apenas, a condição de espectadora/consumidora. O acesso a informações de origens culturais e ideológicas diversas foi entregue à “Mão Invisível do Mercado”.

A concorrência entre os conglomerados midiáticos na produção e, principalmente, na distribuição de conteúdos, assim como ocorre em outros campos, acrescentou uma nova feição ao atraso dos países. Também no campo cultural, argentinos e brasileiros são mais importadores do que exportadores de produtos culturais, na medida em que “às assimetrias materiais se incorporam as assimetrias simbólicas” (Hopenhayn, 2004).

Se a desregulamentação tem sido a estratégia adotada pelos governos nacionais no campo da radiodifusão e das telecomunicações, no Mercosul tem predominado o descaso por elas. Poucas e tímidas têm sido as iniciativas conjuntas dos governos, grupos empresariais e outros agentes culturais para o estabelecimento de políticas e normas jurídicas que possibilitem planejar a integração cultural. O avanço das telecomunicações, por si só, não é condição suficiente para que haja um mútuo reconhecimento entre os povos da região. É, necessário, antes de tudo, conhecer as

particularidades culturais e socioeconômicas de cada país e da região por meio de estudos e pesquisas e investir assertivamente na reforma e melhoria da educação de base nos países integrantes, sendo a coordenação política por uma legislação supranacional uma boa possibilidade de harmonizar e estimular o processo de integração cultural.

Certamente, a convergência tecnológica da indústria cultural, a convergência de suportes e de tipos de meios, a convergência de mega-fusões mediáticas, tornadas realidade graças à convergência no mundo financeiro, e as semi-convergências em sensibilidades e produtos podem ser veículos tanto de homogeneização cultural como aproximação das culturas nacionais. O primeiro processo tem como resultado o nascimento, sob a forma de mercadoria, de uma cultura internacional-popular, lançada e consumida, simultaneamente, em diferentes mercados nacionais e internacionais. O conhecimento das diversas culturais nacionais, também, é possibilitado pela revolução ocorrida nas telecomunicações que, ao eliminarem as distâncias físicas e reduzirem os custos de transmissão, aproximaram os “outros” do “nós”.

A integração cultural no Mercosul não depende, pois, apenas das telecomunicações. É necessário que ela se ponha a serviço da construção de símbolos comuns que valorizem as raízes culturais comuns dos povos de cada uma das nações, fundamentais para o nascimento de uma comunidade regional.

Notas

1 A maior parte das informações aqui apresentadas, bem como maiores detalhes, são encontrados em Albornoz (2000).

2 As informações mais recentes sobre o Clarín foram retiradas do Mapa dos Meios de Comunicação na Argentina, http://catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/mapa_medios/mapamedios.htm.

3 Albornoz (2000:190) apresenta como grande diferencial do Grupo Clarín o fato de que suas parcerias não o submeteram a outros sócios; e, dessa forma, pode oferecer como garantia de financiamentos internacionais 82% de seus ativos (GC Domínio, de propriedade de Ernestina Herrera de Noble, Héctor Magneto, Lucio Pagliaro e José Aranda); os outros 18% pertencem a Goldman Sachs AS.

4 O CEI (Citicorp Equity Investiments) e a TISA (Telefónica Internacional) formaram um conglomerado a partir de várias associações formalizadas entre 1990 e 1999 (Albornoz, 2000: 194).

5 Fonte: http://comercial.redeglobo.com.br/atlas2004/mapas/php/con_brasil.php.

6 *Holding*: Forma de organização de empresas surgida após os trustes terem sido postos na ilegalidade. Consiste no agrupamento de grandes sociedades anônimas. Sociedade anônima é uma designação dada às empresas que abrem seu capital e emitem ações que são negociadas em bolsa de valores. Neste caso, a maioria das ações de cada uma delas é controlada por uma única empresa, a *holding*. A ação das *holding*s no mercado é semelhante a dos trustes. Uma *holding* geralmente é formada para facilitar o controle das atividades em um setor. Se ela tiver empresas que atuem nos diversos setores de um mercado como o da produção de eletrodomésticos, por exemplo, abocanha gordas fatias desse mercado e adquire condições de dominar seu funcionamento (http://www.economiabr.net).

7 Além de ações na Net Sky, a Globo participa do processo recente de fusão Sky-*Directv*.

8 Ver: http://www2.uol.com.br/revistadecinema/edicao41/globofilmes/index.shtml, acesso em 15 de abril 2005.

9 A maior parte das informações aqui citadas foram extraídas da obra de Mastrini e Becerra (2001: 198–199).

10 Essas estratégias podem muitas vezes estar fundidas ou aproximadas. Aqui, não detalharemos as especificações, respeitando as limitações dos dados com os quais trabalhamos.

11 Elaboração própria a partir de *Folha de S.Paulo*, 7 de junho de 2005.

12 Para um balanço sobre as atividades da Rede Globo desde sua fundação até o período atual, ver Bolaño e Brittos (2005).

13 MMDS: Sistema de TV por microondas, no qual o sinal, emitido por um satélite geo-estacionário, é recebido por uma estação retransmissora e reenviado para pequenas antenas instaladas na residência do assinante. TV a Cabo: Sistema no qual o sinal é captado por uma antena instalada em uma estação retransmissora e, partir desta, enviado, por cabo coaxial ou fibra ótica, para a residência do assinante. DHT ou DBS: Sistema no qual o sinal é diretamente captado, do satélite pelo assinante na sua residência, em pequenas antenas parabólicas, dispensando retransmissora (Ex. Sky e *Directv*).

14 Segundo notícia publicada no site Pay Tv (disponível em: http://www.paytv.com.br), especializado em TV por assinatura: "A Globo anunciou, no final de outubro [2002], aquela que talvez seja a decisão mais difícil vivida pelo grupo do ponto de vista empresarial: não tem mais condições de suportar seus compromissos financeiros na conjuntura econômica atual, e vai reestruturar suas dívidas. O anúncio foi feito, na verdade, pela Globopar, justamente a *holding* do grupo que participa de todas as empresas de TV paga (Sky, Net Serviços e Globosat). E, para deixar a situação ainda mais séria, além de anunciar a reestruturação, a Globopar afirmou que não teria condições de honrar os vencimentos antes da renegociação. O ato se tornou, segundo a própria Globopar, inevitável devido ao cenário macroeconômico, ao nível de endividamento e às perspectivas de retorno dos investimentos em TV paga. Fonte: Pay-TV, 11/2002.

15 Sobre as características, modelos e problemas da especulação financeira em âmbito global, ver: Chesnais (1996a e b).

16 A telefonia é somente uma parte do conglomerado de Carlos Slim. Ele também é dono de uma construtora, de uma corretora de valores, de hotéis, de 400 lojas de varejo no México, de mineradora, de indústria química, de companhias ferroviárias. Ele também fabrica material elétrico e autopeças. Recentemente, entrou para o *mundo de Marlboro* ao comprar ações da Philip Morris. E, ainda, divide, com Bill Gates, a criação do portal T1MSN, voltado para a comunidade hispânica.

Referências bibliográficas

ALBORNOZ, Luis A. (coord.) (2000), *Al fin solos... la Nueva Televisión del Mercosur*. Buenos Aires, Cicus-La Crujía.

ARUGUETE, Natália (2003), "Concentración en el Escenario Comunicacional". *Revista Realidad Econômica*. Buenos Aires, nº 7.199, 1º de outubro-15 de novembro, http://www.iade.org.ar/Re/Articulos/Na/art/articulo%20199.html, acesso em 14/6/2005.

BOLAÑO, César (2004a), *Mercado Brasileiro de Televisão.* 2. ed. São Paulo/Aracaju, EDUC/UFS.

____. (2004b), "O Mercado das Comunicações no Brasil e na Argentina e a Política Externa Brasileira em Matéria de Comunicação". *XXV Congresso Anual em Ciência da Computação*. Salvador (BA), 4 de setembro.

____. (2003), *Política de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil.* 2 ed. Aracaju, UFS

____e BRITTOS, Valério Cruz (orgs.) (2005), *Rede* Globo: 40 Anos de Poder e Hegemonia. São Paulo, Paulus.

CASTRO, Daniel (2005), Band Acusa Globo de Barrar seus Canais. *Folha de São Paulo, Folha Ilustrada*, 7 de junho, p. E4.

CHESNAIS, François (org). (1996), *A Mundialização Financeira*. São Paulo, Xamã.

____. (1996), *A Mundialização do Capital.* São Paulo, Xamã.

ESTEINOU MADRID, Javier. *Siglo XXI,Leyes del Mercado y Nuevo Proyecto de Comunicación en America Latina*, http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/3768.

FERNÁNDEZ, Fernando Quirós e CABALLERO, Francisco Sierra (2001), *Comunicación, Globalización y Democracia: Crítica de la Economia Política de la Comunicación y la Cultura*. Sevilha, Comunicação Social.

GASTAl, Rita. (1995), *Tv a Cabo: Origem, Tecnologia e Evolução no País*. Pelotas, Educat.

GETINO, Octavio (2005), "Las Industrias del Audiovisual en el Mercosur", *Miradas*: *Revista del Audiovisua*, http://www.miradas.eictv.co.cu/, acesso em 3/7/2005.

____. *A Cultura como Capital*, http://www.econ.uba.ar/www/institutos/oc2004/Ponencias/Ponencia%20Octavio%20G etino.doc, acesso em 3/7/2005.

HERNANDEZ, Pablo et alii. *Hacia una Convergencia Intersectorial?Análisis de la Nueva Normativa en Materia de Radiodifusión y Telecomunicaciones en Argentina*. (2002), http://www.eptic.com.br/EPTIC%20IV-1.pdf, acesso em 3/7/2005.

HOPENHAYN, Martín. (2004), *Ser visibles o No Ser Nada: Industrias Culturales en el Ojo del Huracán*, http://www.revistapolis.cl/9/serono.doc, acesso em 3/7/2005.

MASTRINI, G. e METMAN, M. ¿Desregulación o Rerregulación? De la Derrota de las Políticas a las Políticas de la Derrota, http://catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/desrregulacion.doc, acesso em 8/07/2005.

MASTRINI, Guillermo e BECERRA, Martín (2001), "Cincuenta Años de Concentración de Médios en América Latina: Del Patriarcado Artesanal a la Valorización en Escala", *in* Fernández, Fernando Quirós e Caballero, Francisco Sierra. *Comunicación, Globalización y Democracia: Crítica de la Economia Política de la Comunicación y la Cultura*. Sevilha, Comunicação Social, pp.179-208.

MORAES, Denis de (2001), *O Concreto e o Virtual: Mídia, Cultura e Tecnologia*. Rio de Janeiro, DP&A.

QUINTELLA, Heitor e CUNHA, Américo Brígido. *A Convergência Tecnológica e a Percepção de Valor nos Serviços de Telecomunicações*,http://www.comciencia.br/reportagens/2004/08/14.shtml, acesso em 25/6/2005.

REGGINI, Horacio. El Mercosur y las Telecomunicaciones, http://www.recyt.org.ar/Reggini.htm#Resumen, acesso em 3/7/2005.

Resumo

Neste trabalho, questiona-se o papel das telecomunicações como ponte cultural no Mercosul. A análise do modelo comercial predominante nos meios de comunicação, da desregulamentação destes e da internacionalização ocorrida na Argentina e no Brasil mostra como ocorreu sua concentração e a marginalização das pequenas empresas e dos grupos de produtores independentes. Em tais processos, a preocupação com a integração das culturas nacionais esteve totalmente ausente e à sociedade civil de ambos países restou a condição de espectadoras/ consumidoras.

Abstract

This paper examines the role of telecommunications as a cultural bridge in Mercosur. An analysis of the prevailing commercial model in the media in Argentina and Brazil and of their deregulation and internationalization demonstrates increased concentration of ownership and the marginalization of small companies and independent producers. A concern with the integration of national cultures was not a factor in these processes and the only role available to the societies of the two countries was that of spectator and consumer.

GOVERNANÇA MUNDIAL, ESTADO E DEMOCRACIA: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE ALGUNS ESTUDOS DE CASO

Carlos S. Arturi*

Introdução

O cenário internacional desde o término da Guerra Fria nunca se encontrou tão distante da constituição de uma nova ordem mundial equilibrada e multipolar. Ao contrário, permanecem no início do século XXI a contundência das hierarquias de poder, a disputa acirrada entre as nações, bem como relações estratégicas e militares que aprofundam os conflitos internacionais. Com efeito, o desmantelamento da União Soviética em 1991, dissolvendo as categorias e estruturas típicas da bipolaridade do pós-Segunda Guerra Mundial, inaugura uma época de transição da ordem mundial ainda indefinida e repleta de crises. Por sua vez, a globalização econômica e o surgimento de novos atores na cena internacional (ONGs, blocos regionais econômicos, grandes empresas transnacionais) implicaram também o questionamento das prerrogativas dos Estados nacionais, da qualidade da democracia no mundo ocidental e da necessidade da criação de um espaço público mundial e democrático, que inclua atores não-estatais. Procurando dar conta das transformações espaço-temporais e institucionais da contemporaneidade das relações internacionais, conceitos como os de "sociedade civil mundial" e "governança global" surgem em análises que tentam formular novos referenciais teóricos, freqüentemente com viés normativo, para compreender um espaço político e atores verdadeiramente mundiais.

O avanço da democracia em escala internacional, a disseminação de experiências de gestão mais participativas e a constituição de fóruns de debate para a construção de alternativas para a ordem mundial, processos verificados nos últimos anos, não nos permitem, contudo, ignorar os problemas e os desafios que constrangem a instauração de uma eventual governança democrática mundial.[1] Com efeito, a constituição de um espaço público mundial e democrático defronta-se com uma série de problemas: a insuficiência de fóruns de encontro e debate entre os diversos atores mundiais; a crise do intergovernamentalismo e do multilateralismo, acentuada depois dos ataques de 11 de setembro de 2001; a heterogeneidade de propostas e de atores que integram a chamada corrente alternativa e contestatória; a tendência de algumas ONGs de articularam-se diretamente com instituições internacionais e grandes empresas em detrimento de órgãos estatais, sobretudo nos países mais pobres; a falta

* Doutor em Ciência Política pelo *Institut d'Etudes Politiques,* Paris. Professor do Departamento de Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS (carlos.arturi@ufrgs.br).

de legitimidade de muitas associações; a inclinação à utilização da violência por alguns grupos de contestadores da ordem mundial atual (Arturi e Oliveira, 2002). O desafio de incrementar uma "governança democrática" nos países periféricos deve ser ainda confrontado com os problemas adicionais provocados pela multiplicação de atores, que se caracterizam pela heterogeneidade, dotação desigual de recursos, freqüente envolvimento em programas e políticas de desenvolvimento e que abarcam desde organizações locais até organizações internacionais.

A necessidade de uma governança mundial encontra sua origem, para muitos autores, na percepção de efeitos deletérios da globalização econômica atual, tais como o aumento da concentração da riqueza nos países ricos em detrimento dos países mais pobres, no agravamento das desigualdades sociais no interior de quase todas as sociedades nacionais e na inexistência de instrumentos e instituições de controle democrático do processo de mundialização. A partir desse horizonte prescritivo e hipotético de uma regulação democrática da política internacional, este trabalho investiga as condições e os obstáculos para a constituição de uma "governança mundial democrática". Trata-se, aqui, de um exercício teórico-especulativo que permite identificar e problematizar algumas questões originadas pelos problemas decorrentes da aceleração do processo de globalização, baseado quase que exclusivamente numa lógica mercantil, e pela atual conjuntura mundial marcada por vários conflitos bélicos.[2] Nessa perspectiva, verifica-se, no meio acadêmico e no seio de algumas instituições internacionais, intensa reflexão sobre as possibilidades, experiências e obstáculos para a construção de uma governança mundial caracterizada por processos democráticos e participativos.

O presente trabalho analisa várias experiências concretas de políticas e programas que articulam atores locais, nacionais e internacionais – governamentais e não-governamentais. Essas experiências foram objeto de debate no seminário "Democracia e Governança Mundial", realizado no primeiro Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em janeiro de 2001.[3] O evento reuniu uma dúzia de pesquisadores e de especialistas de vários países, todos com largo envolvimento em programas e políticas de governança e autores de reflexões críticas sobre essas experiências. Este artigo procura analisar, à luz dos trabalhos do seminário,[4] os problemas que desafiam a possibilidade de uma governança mundial democrática, bem como identificar algumas questões teóricas e metodológicas postas às ciências sociais pela globalização e pelas diversas experiências de governança em prática no mundo.

As principais questões que orientaram aquele estudo foram: como reforçar a capacidade das democracias para participar da globalização em proveito de seus cidadãos? Que instâncias de regulação internacional seriam necessárias para tal? Que meios são necessários para instaurar uma "governança mundial" fundada em princípios democráticos? Que papel estaria reservado para os atores não-governamentais? Nesse sentido, como pode ser vislumbrada a participação dos movimentos associativos, das comunidades de bairros, das ONGs em geral, dos sindicatos, das empresas na constituição de um novo espaço público em torno de uma "governança mundial" mais democrática? Tendo em vista esses questionamentos de caráter normativo, a primeira parte do artigo, de cunho mais teórico, trata das relações entre governança, democracia e poder político no espaço público mundial. A segunda analisa alguns casos de

articulações entre diferentes atores envolvidos em políticas e programas de governança que vinculam vários níveis de poder, do local ao internacional.

I. Governança e democracia na política internacional

O fim da Guerra Fria, a globalização econômica e o surgimento de novos atores na cena internacional (ONGs, blocos regionais econômicos, mega-empresas transnacionais) levaram ao questionamento das prerrogativas dos Estados nacionais, da qualidade da democracia no mundo ocidental e da necessidade da criação de um espaço público mundial e democrático. Ironicamente, no entanto, "a idade de ouro dos movimentos transnacionais se situou, na verdade, entre a queda do Muro de Berlim e o 11 de Setembro (...). Mas o 11 de Setembro projetou novamente à ribalta a violência legítima no interior como no exterior das fronteiras, e o Estado retomou as rédeas da besta. [...] É um período de fluxo e incerteza que favorece os grandes aparelhos de Estado" (Kemp, 2003:26-27). As tentativas de contenção policial das manifestações antiglobalização inserem-se nesse ambiente "schmittiano" da guerra contra o terrorismo.[5] Assim, ao contrário das primeiras expectativas, assiste-se atualmente à constituição de uma governança securitária internacional, em vez de uma propriamente democrática, na qual a ênfase é a defesa e a segurança, e não a democracia ou o desenvolvimento. Apesar desses constrangimentos, um dos principais estímulos para o debate sobre governança tem sido a busca de uma mundialização "positiva", alicerçada em espaços públicos democráticos, e não apenas baseada em mera reação à globalização econômica.

A governança é aqui entendida como um conjunto de processos, instituições e práticas por meio das quais os cidadãos e os diferentes grupos sociais – locais, nacionais e internacionais – articulam seus interesses e posições, formando um complexo sistema de elaboração de políticas e de tomada de decisões mais vasto que a arena estatal.[6] Ora, essa noção de governança é polissêmica e quase sempre marcada por forte conteúdo normativo e prescritivo. Freqüentemente adjetivada como "boa" ou "democrática", muitas vezes a governança seria considerada perfeitamente complementar à regulação pelo mercado global. Em conseqüência, há um grande potencial de mistificação e um grande risco de manipulação ligados ao uso da noção de governança (Milani e Solinís, 2002). Como ressalta Kazancigil, a referência feita às questões essenciais da gestão, sem menção ao papel direto do Estado, tornou a governança um conceito conveniente à utilização dos "*experts*" economistas e tecnocratas financeiros mundiais, pois a:

> governança se adapta muito bem às condições da cena internacional, na qual não há nenhuma autoridade central e na qual os investidores, isto é, os Estados soberanos, as corporações multinacionais, as organizações internacionais e, mais recentemente, as ONGs geram políticas sobre questões específicas e regimes regulatórios. [...] sem dúvida [a governança] é participativa, mas, por envolver somente estes investidores interessados na questão em consideração, não substitui as instituições democráticas, as quais representam a totalidade dos cidadãos e tratam dos interesses multissetoriais comuns da sociedade como um todo (Kazancigil, 2002:54).

Para Kazancigil, negando que a globalização não possua regras próprias, existem normas que governam, de uma certa maneira e em uma direção determinada, a globalização econômica, mas que se evadem de certos constrangimentos normativos das democracias e de preocupações sociais, limitando-se às esferas comerciais e financeiras.. Essas regras seriam o resultado de regimes internacionais desenvolvidos no seio de instituições, tais como o G-7, o FMI, a OMC, o Banco Mundial, a União Européia e a OCDE, que são fortemente influenciadas por alguns Estados apenas: os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha, a França e o Japão. Com efeito, a origem da expressão "governança" encontra-se no mundo empresarial, designando a articulação cada vez mais complexa entre empresas de grandes grupos econômicos e destes entre si, sendo posteriormente incorporada ao jargão das instituições intergovernamentais e internacionais, como FMI e Banco Mundial, já sob a denominação de "boa governança", para referir-se ao conjunto de relações entre estas entidades e os governos e ONGs locais no intuito de obter uma eficiente execução de programas de ajustamento preconizada "de cima para baixo" aos países em desenvolvimento.[7]

O qualificativo democrático exige que uma governança mundial seja desenvolvida com distribuição de poder entre os que governam e aqueles que são governados, com processos de negociação entre os envolvidos e com descentralização acompanhada por um fluxo de informações para o centro (Beausang, 2001:42). Esta acepção suscita questões teóricas de fundo, aqui apenas indicadas à luz dos trabalhos comentados, que referem-se a problemas de ordem política com reflexos concretos imediatos, tais como: é necessária a constituição de uma sociedade civil mundial para a existência de uma governança mundial? Uma governança mundial *democrática* pressupõe a mundialização da democracia como regime político das nações?[8] Respostas positivas a estas questões devem ser nuançadas, pois muitas vezes não consideram a desigualdade de poder entre os diversos atores do sistema internacional – Estados ricos e pobres, grandes e pequenas empresas, ONGs internacionais e locais, blocos econômicos díspares, entre outros – e os problemas de legitimidade e de representatividade de muitas dessas entidades, como é o caso de ONGs que são consideradas "representantes" de determinadas comunidades e setores sociais. Nesse sentido, Beausang aduz que "a sociedade civil não pode ser considerada o único pilar da democracia; Estados e partidos políticos programáticos são indispensáveis na canalização das demandas para a governança" (*idem*:19).

É imperativa, portanto, a análise dos desafios e perspectivas postos pela adoção crescente dos princípios e instituições da democracia representativa, decorrente de dinâmicas políticas internas e/ou pressão externa, mesmo nas regiões e culturas não-ocidentais, bem como pela expansão de práticas democráticas participativas pelos Estados no mundo. Com efeito, a análise das adaptações e evolução das instituições típicas dos regimes democráticos ocidentais quando adotadas pelos países emergentes pode auxiliar em muito a compreensão dos desafios para a instauração de uma governança democrática mundial e também das limitações dessas instituições nos próprios países originários.[9]

Guy Hermet (2002) aborda frontalmente esse problema ao alertar que os imperativos da "boa governança" mundial, defendida e promovida por instituições

internacionais e algumas ONGs, não devem ser implantados em detrimento das prerrogativas dos Estados, sobretudo daqueles que apenas recentemente, e de maneira ainda precária, democratizaram seus regimes políticos. Assiste-se, freqüentemente, à defesa do estabelecimento de relações diretas e preferenciais entre instituições internacionais, especialmente aquelas voltadas aos programas de ajuda pública ao desenvolvimento, e as ONGs, reservando um papel secundário às instituições governamentais sob a argumentação de que os Estados dos países emergentes ou pobres carecem de condições para levar a cabo com eficácia políticas públicas. Opondo-se a esta justificativa, Hermet argumenta que os programas de desenvolvimento das instituições financeiras internacionais e regionais, bem como aqueles das Nações Unidas, devem procurar reforçar o papel do Estado para cumprir suas funções, respeitando as tradições culturais locais. Caso contrário, corre-se o risco de provocar a fragmentação das experiências participativas, bem como a arrogância e o paternalismo de instituições internacionais e de ONGs que se autoproclamam representantes da população. Em situações em que os emergentes Estados democráticos são desacreditados em sua capacidade e legitimidade, já precárias, tanto a "boa governança" como a consolidação da democracia correm sérios riscos.

Também na perspectiva de fortalecimento das instituições estatais para atingir uma "boa governança democrática", Razafy-Andriamihaingo (2002) contribui com uma análise comparativa sobre as condições e obstáculos para a promoção da democracia nos países francófilos e na Ásia. Essa tarefa – que exigiria, segundo o autor, a instauração de instituições judiciárias independentes, imparciais, acessíveis e eficazes – encontra seus maiores obstáculos nas resistências cultural e política para a universalização dos direitos do homem. Apesar destas dificuldades, sobretudo na Ásia e na China, o autor identificou um progresso considerável na promoção do Estado de Direito na comunidade dos países francófilos, creditado aos esforços de organismos intergovernamentais voltados para a universalização dos direitos humanos, como é o caso da *Agence Intergouvernementale de la Francophonie*". Em sua opinião, portanto, a contribuição de instituições intergovernamentais é fundamental na promoção tanto da democracia como do desenvolvimento.

Todavia, Dorcella Bazahica (2001) apresenta uma reflexão sobre as adaptações que as instituições representativas dos regimes democráticos devem sofrer para se enraizar e serem úteis às sociedades de outras áreas culturais não-ocidentais, sob pena de serem ineficazes ou até mesmo contraproducentes. No caso, a autora examinou as tensões políticas ligadas à divisão da população do Burundi em duas etnias principais – os Tutsis e os Hutus – a qual é agravada pela regra tradicional da democracia representativa "um homem, um voto", pois, como uma das etnias é majoritária, ela poderia eternizar-se no poder. Assim, segundo a autora, deveria ser instaurado um regime democrático adaptado à realidade sociocultural local, que possa garantir a sobrevivência política e a possibilidade de alternância no poder para todas as etnias do país. Para tanto, seria necessário privilegiar o consenso em detrimento da concorrência entre os grupos, entre outras medidas. Já o trabalho de Sarah Ben Néfissa (2002) aborda os resultados de uma reforma política democrática pontual – o fato de que, em 2000, pela primeira vez, as eleições legislativas no Egito se desenrolaram sob o controle da justiça, diminuindo significativamente as fraudes eleitorais nas salas de

votação, que até então eram controladas pelos representantes locais do poder (sobretudo líderes religiosos e famílias tradicionais), que ela qualifica de "notáveis locais". Essa alteração provavelmente terá um grande impacto no sistema político do país.

Com efeito, tanto a ausência de poder executivo municipal no Egito como a centralização administrativa do país reforçavam as relações clientelistas entre deputados e notáveis locais. Assim, em termos prospectivos, a principal conseqüência do controle judiciário sobre as eleições poderia ser doravante o estabelecimento de uma relação direta entre os candidatos e os eleitores, dispensando os "grandes eleitores informais" que controlavam e manipulavam as eleições. Como conseqüência, viria a se constituir a categoria, até então inexistente, de "eleitor individual", o que implicará certamente uma importante redefinição da vida política no Egito, embora a autora alerte que poderão também surgir novos "notáveis".

2. Estado, organizações intergovernamentais e sociedade civil

As articulações e tensões entre o Estado, as instituições internacionais e os atores da sociedade civil constituem outro tema central quando se debate a governança. Trata-se de alianças e relações de poder entre essas entidades, sob a influência da globalização econômica e das reformas liberalizantes, "que reduzem a capacidade dos regimes democráticos nacionais para enfrentar os efeitos domésticos de decisões que são tomadas em nível global" (Kazancigil, 2002:56). Assim, privilegia-se, na análise que segue, as inter-relações do nível local e nacional dos processos estudados com a dimensão global da governança e da democracia.

Um trabalho recente investiga as relações entre instituições intergovernamentais, governos e ONGs, especificamente no que se refere a políticas de luta contra o tráfico de drogas ilícitas de caráter multilateral (Aureano, 2002). Para Guillermo Aureano, que analisa a Sessão Extraordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas dedicada ao Problema Mundial das Drogas, em 1998, a participação de ONGs que discordam da política oficial internacional de combate as drogas, baseada na proibição e na repressão, têm sido tolhida e praticamente ignorada pelas instituições multilaterais e internacionais. Estas preferem relacionar-se com outras ONGs favoráveis às políticas adotadas pelas agências da Organização das Nações Unidas (ONU) (sobretudo o Programa *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*/UNODCCP, em Viena). Naquele evento, a única atividade de proposições alternativas à política internacional antidrogas vigente que obteve sucesso e visibilidade pública partiu de uma ONG – o Lindesmith Center – que ignorou o fórum oficial e trabalhou diretamente com a mídia. Aureano examina também a posição e a influência da política externa do Canadá a fim de promover uma abertura e uma discussão crítica das políticas antidrogas de caráter multilateral. Seu sucesso parcial reforça a centralidade dos Estados, sobretudo dos mais poderosos, em promover políticas que possam resultar numa governança mais democrática.

Algumas importantes questões concernentes à discussão sobre "capital social" e sobre os avanços e limites na participação de atores governamentais e não-governamentais na implementação de políticas públicas são também examinadas por Maria da Graça Bulhões (2002) ao estudar uma das mais importantes políticas de

emprego do Brasil, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador/PLANFOR, tal como foi executado no Rio Grande do Sul. Com efeito, este programa está orientado para funcionar descentralizadamente com participação, integração e parceria entre Estado e sociedade civil. Ele é implementado pela Ministério do Trabalho, mas composto pelos Planos de Qualificação de todas as unidades da federação e executados pelos respectivos governos estaduais, com aprovação das Comissões Estaduais de Emprego, compostas de forma paritária por representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores. O programa busca inserir em seu planejamento e gestão os poderes municipais e criar Comissões Municipais de Emprego, também tripartites e paritárias. As comissões dos municípios devem, por sua vez, articular atores estatais e não-estatais. Esse plano complexo avançou desde 1996 no que concerne aos objetivos ligados à descentralização e à participação, mas apresentou limites definidos no que diz respeito à atuação e articulação dos atores, ressentindo-se da ausência de uma instância estatal que permitisse a formação especializadas de agentes públicos capazes de planejar, articular e implementar uma política dessa envergadura, subsidiando as comissões municipais e os atores da sociedade civil. A presença estatal mostra-se mais uma vez essencial para que as políticas de descentralização não se transformem em fragmentação de esforços e na reprodução de desigualdades entre as diferentes localidades e regiões.

A discussão atual sobre a governança urbana procura saber se ela serve sobretudo para garantir a eficiência econômica ou a regulação de conflitos, numa época em que as cidades tornaram-se centros de desenvolvimento econômico e social, mas também o lugar de exclusão e carências de todos tipos, agravados pela globalização. Annik Osmont (2002) bem demonstra o impacto desestabilizador sobre as comunidades de base e os poderes locais ocasionado pelos processos de concentração urbana e de metropolização, que foram intensificados pela globalização econômica. Com efeito, as principais instituições financeiras internacionais e grandes empresas transnacionais consideram o desenvolvimento urbano como um aspecto do desenvolvimento econômico e passaram a impor diversas políticas e estratégias de intervenção sobre as cidades na procura da máxima eficiência econômica. Assim, os governos nacionais e sobretudo locais se viram ultrapassados por instituições e atores internacionais e multilaterais, inclusive ONGs, muito mais poderosos. Esse quadro torna decisivo o papel dos especialistas como agentes de mediação e de negociação entre as mais diversas instituições que atuam na governança urbana. A autora identifica também a ingenuidade daqueles que consideram que a descentralização e a participação podem por si só resolver os problemas locais, pois a democracia não pode ser imposta. Assim, seria necessário levar em conta as particularidades de cada caso, o que os programas impostos “de cima para baixo” não conseguem incorporar, e considerar que a cidades são também o espaço de constituição de contrapoderes e de democracia.

Com o mesmo objetivo de estudar as dificuldades para o desenvolvimento de políticas urbanas, David Westendorff (2002) examina as relações de parceria entre autoridades locais e organizações da sociedade civil a partir do estudo de alguns casos envolvendo grandes cidades de países em desenvolvimento e emergentes. Os efeitos negativos das políticas neoliberais produziram efeitos desestabilizadores sobre as redes associativas integradoras das populações mais carentes, sem uma preocupação,

ademais, com a construção de uma governança democrática. Segundo o autor, as organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGDs) podem exercer o papel de fortalecer as entidades e governos locais e servir como intermediárias entre estas instituições e os governos centrais e outros órgãos internacionais. Bunker Roy (2002), por sua vez, expõe uma experiência de desenvolvimento local rural no Rajastão (Índia), conhecida no mundo da cooperação internacional como o “Colégio dos pés descalços” (*Barefoot College*). Trata-se de uma prática de desenvolvimento endógeno que visa a desmistificar o conhecimento em prol das populações menos favorecidas numa das províncias mais pobres da federação indiana, que, nos últimos cinco anos, vem expandindo-se por outras treze províncias. Além dos benefícios de projetos de educação e de desenvolvimento tecnológico alternativo, o autor analisa o potencial de transformação estrutural dos resultados de tais projetos junto a populações mais emancipadas e conscientes de seu papel político, sobretudo no que concerne à democratização das relações de poder num país profundamente marcado pelas desigualdades relacionadas com o sistema tradicional de castas.

A expansão da democracia local e as tensões entre a democracia representativa e a participativa são temas centrais na discussão atual sobre governança democrática mundial. Quando se faz referência ao êxito de uma experiência participativa local, o exemplo do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre freqüentemente é evocado, o que o torna um objeto de estudo muito interessante para o debate sobre governança democrática. Todavia, ao abordar sucintamente esta experiência faz-se necessária uma análise prévia das vicissitudes do processo político recente Brasil e do estado do Rio Grande do Sul, em particular, que permita qualificar as questões que atualmente pautam o debate sobre democracia, governança e espaço público na era da mundialização. O processo de democratização no Brasil nas duas últimas décadas ilustra os avanços, limites e desafios do novo regime para consolidar-se, o que também condiciona as oportunidades de existência de uma governança democrática no País. De fato, a longa e gradual transição política brasileira (1974-1990) foi largamente controlada pelos antigos dirigentes autoritários, que garantiram não só sua sobrevivência política, como também a permanência no poder de boa parte de seus líderes civis.[10] O Estado, por sua vez, continua prisioneiro de interesses privados e clientelistas e as iniciativas de reforma do Estado realizadas na última década não melhoraram este quadro.

O fim do Estado autoritário e o início da democracia no Brasil ocorreram concomitantemente com o advento de uma sociedade muito mais complexa do que aquela que sofrera o golpe de Estado em 1964. Esta sociedade preponderantemente urbana, industrializada e diversificada, na qual convivem desde comunidades pré-industriais até setores cosmopolitas pós-modernos, constituiu-se em boa parte durante o regime autoritário, que implantou uma política econômica desenvolvimentista e modernizante, embora socialmente excludente. Assim, quando se desenvolve a transição “pelo alto”, sobretudo na primeira metade dos anos 1980, o regime autoritário não podia mais gerir e controlar uma sociedade muito complexa, cuja economia já se encontrava em recessão e cujos setores sociais organizados, em sua maioria, apoiavam a oposição democrática. Embora o novo regime democrático, resultado de uma transição conservadora, também não tenha sido capaz de construir políticas que incluíssem a maioria dos brasileiros nos benefícios de uma das dez maiores economias do mundo, há mais de uma década

assiste-se ao florescimento de associações e organizações da sociedade civil de todo tipo, uma das condições que levam a apontar os importantes avanços na sedimentação de liberdades civis e direitos políticos na história recente do País.

Um dos constrangimentos mais importantes para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento de uma governança democrática no País origina-se, entretanto, no seio mesmo da antiga oposição ao regime autoritário. O longo período de autoritarismo militar (1964-1985) é um importante fator explicativo da confusão entre Estado, regime e governo em boa parte das organizações de oposição na época. Isto se deve ao fato de que qualquer oposição aos governos militares era considerada pelos detentores do poder como um desafio ao seu regime e um atentado contra o Estado e a nação. Assim, muitos dos movimentos de oposição, sobretudo aqueles ligados à Igreja, desenvolveram um profundo sentimento antipolítico e uma exaltação das organizações de base da sociedade civil, deslegitimando a esfera da atividade político-institucional e, por conseqüência, o regime democrático representativo. Esse preconceito contra o Estado e o regime democrático “formal” é o mesmo que encontramos em discursos e concepções de governança “sem governo” de instituições financeiras internacionais, cujos projetos de desenvolvimento são criticados pelas próprias organizações de base.[11] Ora, num país e numa região cuja tradição republicana é rarefeita e onde a sociedade civil encontra-se incipientemente organizada, o preconceito antipolítico reforça e beneficia os setores sociais mais poderosos, bem como o corporativismo e a autolegitimação dos grupos mais organizados, tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. Neste artigo, partimos do princípio de que a institucionalização, por intermédio do Estado, de práticas políticas iniciadas pela sociedade civil é condição *sine qua non* para a transformação social a largo prazo.

As experiências políticas recentes realizadas no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre podem efetivamente contribuir para iluminar melhor estas questões sobre democracia, governança e participação, pois nestes casos houve uma significativa experiência de alternância no poder. Com efeito, uma aliança de partidos de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, encontra-se desde 1989 no comando da prefeitura de Porto Alegre. A ascensão da esquerda ao poder originou desafios práticos no que concerne às relações entre democracia e participação e entre Estado e sociedade civil, os quais não se configuraram da mesma maneira para os governos nacionais, liberais e conservadores, que se sucederam após o final da década de 1980. Conseguirá a esquerda construir uma alternativa à democracia “liberal” e um espaço público legitimado? Estariam sendo criadas as condições necessárias para construir uma governança democrática em Porto Alegre? Muitos daqueles que respondem afirmativamente a estas questões utilizam como seu principal argumento a criação da já internacionalmente conhecida experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre para definir as prioridades do orçamento mediante a participação direta da população. O OP já foi adaptado e implementado em muitas outras cidades do Brasil e do mundo por administrações de várias colorações políticas. Tornou-se, assim, uma espécie de símbolo de participação política e panacéia universal para democratizar o planejamento e gestão de políticas públicas. Todavia, esta importante experiência participativa também possui seus limites e pode provocar efeitos políticos deletérios para a própria governança democrática.

De fato, esse processo de construção participativa do orçamento da capital do Rio Grande do Sul, implantado desde 1990, foi reconhecido como um símbolo da nova governança democrática e tornou-se objeto de muitos estudos acadêmicos e de polêmicas político-partidárias que, além de destacarem seus méritos, começam também a apontar seus limites. Entre estes, destacam-se os seguintes problemas: a contradição potencial entre a racionalidade de uma política geral para a cidade contraposta à lógica local/setorial do processo de decisões do Orçamento Participativo; a tendência dos setores mais organizados da população a fazerem valer suas posições em detrimento daqueles menos organizados e mais excluídos; a possível cooptação de lideranças locais que se inserem diretamente no OP, enfraquecendo o outrora pujante movimento de associações de bairros, independente dos governos; o esvaziamento das prerrogativas e funções da Câmara de Vereadores e, portanto, da representação político-partidária; e, finalmente, os riscos de instrumentalização política do OP pelo governo. Verifica-se, assim, que a experiência do OP na cidade de Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul dão origem a questões de fundo teórico e a problemas políticos práticos acerca da governança democrática que devem ser objeto de conhecimento científico e de discussão pública. Um artigo de Marcia Ribeiro Dias (2002), que sintetiza sua tese de doutorado sobre o debate político em Porto Alegre acerca da institucionalização formal do OP e do impacto desse mecanismo sobre as funções e prerrogativas da Câmara de Vereadores, aborda alguns desses problemas, tendo como pano de fundo as tensões entre os princípios e práticas das instituições representativas e aqueles da democracia participativa.

Observações finais

A existência de uma sociedade civil mundial é freqüentemente citada como essencial para o desenvolvimento de um espaço público mundial animado por uma governança democrática (Lipschutz, 1996). De fato, seria dificilmente imaginável uma governança mundial que não estivesse referida ao conjunto de organizações e movimentos de alcance internacional que hoje compartilham com as instituições estatais e intergovernamentais a política mundial. Todavia, os trabalhos e as discussões realizadas no seminário “Democracia e Governança Mundial” e parte da literatura atual sobre o tema alertam que a tentativa de reforço das sociedades civis nacionais e das organizações não-governamentais no cenário internacional não deve ocorrer em detrimento dos Estados nacionais e das instituições governamentais, indispensáveis para a manutenção do caráter público, democrático e universalista das políticas adotadas. Pensar a governança democrática mundial não significa prescindir do Estado como ator político e institucional essencial.

Verifica-se igualmente uma profunda mudança na conceituação de governança, em contraposição à noção até então dominante, equiparada à boa gestão sobre o processo de tomada de decisões e à eficácia na gestão de políticas (“boa governança”). Debate-se a necessidade de dar um conteúdo mais substantivo à noção de governança e de vinculá-la ao desenvolvimento social e à participação democrática de todos aqueles envolvidos nas decisões. Assim, a inclusão dos princípios da democracia, do respeito aos direitos humanos e às culturas locais, da participação dos atores da sociedade civil no processo

de negociações, da distribuição do poder e da descentralização da gestão, revelam-se dimensões essenciais de uma governança democrática. As chances de instauração de uma governança mundial deste tipo também dependem diretamente da existência da democracia e de mecanismos de gestão eficientes no interior dos Estados nacionais. Isso não significa, contudo, que o regime democrático ocidental possa ser implantado sem considerar as tradições culturais e políticas dos países envolvidos, bem como a estrutura estatal existente. O conceito mesmo de governança deve estar impregnado de historicidade e referido a contextos sociais e culturais específicos.

Pensar a governança mundial e implementar políticas democratizantes exige análise crítica e rigorosa sobre a variedade de atores políticos e sociais, os operadores econômicos e os movimentos sociais, todos implicados nos diferentes esforços atuais de regulação mundial. Pressupõe, igualmente, o reconhecimento da diversidade de contextos locais e nacionais nos quais se desenvolvem os modelos democráticos. Sobretudo, é necessário do ponto de vista teórico e prático superar "o debate maniqueísta [que] tende a reduzir o econômico ao mercantil, e o político ao Estado, sem conceber a pluralidade nos modos de participação na vida política (por exemplo, a vida associativa) e econômica (por exemplo, a economia solidária e ecologicamente responsável)" (Milani e Soliníz, 2002:276). Por sua vez, a contestação internacional antiglobalização pode afetar de maneira negativa as possibilidades de uma governança mundial de várias maneiras. Em primeiro lugar, muitos desses movimentos desenvolvem uma crítica acerba quanto à democracia representativa e ao Estado, que, como argumentamos, são centrais para democratização de uma regulação social mundial; em segundo lugar, quando algumas organizações antiglobalização apelam para a violência política, como foi o caso em Gênova, em 2001, ocorre uma deslegitimação do conjunto dos movimentos, que são essenciais para uma governança democrática mundial; finalmente, percebe-se, após o 11 de setembro de 2001, o início de articulações interestatais para vigiar, controlar e, eventualmente, reprimir tais movimentos, constituindo uma espécie de governança "securitária", que pode se revelar um entrave para democratização do espaço público mundial.[12]

Em suma, o rápido exame realizado neste trabalho sobre o debate atual a respeito da governança mundial democrática mostrou que para instaurá-la é necessário a precedência do político sobre o econômico na construção do espaço público mundial, a sinergia entre democracia e governança eficaz, bem como o estabelecimento de relações estreitas entre organizações da sociedade civil e instituições estatais e internacionais. Hoje, além desses enormes desafios, a governança mundial, para se efetivar, deve superar os obstáculos provenientes da deterioração da cooperação política internacional após o ataque de 11 de setembro de 2001, pois o unilateralismo da política externa norte-americana em sua componente militar, que se reforça em detrimento de uma diplomacia cooperativa, restringiram o papel de articulação de interesses e de legitimação multilateral da ação política efetuado por certas instituições internacionais, a começar pela ONU, o que afeta negativamente o ambiente e os espaços institucionais necessários para sua concretização.

Notas

1 Ver Rosenau (1997).

2 Este artigo está baseado, em parte, na "Introdução", redigida pelo autor e por Renato de Oliveira, para o livro organizado por Milani; C. ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (2002), e no artigo "Desafios para a instauração de uma governança democrática mundial na atual conjuntura internacional" (Arturi, 2003).

3 O seminário foi patrocinado pelo programa *Management of Social Transformations* (MOST) da UNESCO, em colaboração com o Departamento de Ciência Política da UFRGS e com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS)

4 Os trabalhos foram publicados na coletânea *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI ?,* da qual o autor foi um dos co-organizadores (Milani, Arturi e Solinis, 2002). A edição francesa foi publicada em em 2004, pela Editora Khartala.

5 Neste sentido, destaca-se o processo de ultrasecuritização estatal, em escala mundial, que sofreu um recrudescimento após os atentados do 11 de setembro de 2001. A partir deste evento, verificou-se a multiplicação de medidas jurídicas, bem como policiais e operacionais – já em experimentação – que implicam o risco de criminalização dos movimentos sociais. Na União Européia, onde o movimento antiglobalização tem uma de suas principais bases, as redes policiais e os serviços de inteligência expandem-se, impondo uma visão da contestação social como problema de segurança, o que erode os limites entre segurança interna e segurança externa (Apap, 2004; Anderson e Apap, 2002).

6 Cf. Relatório "Our Global Neighbourhood", do PNUD (1996).

7 Para um inventário de seis acepções de "governança", ver Rhodes (1996).

8 Discussões aprofundadas destas questões encontram-se em Francesca Beausang (2001) e Milani e Solinis (2002).

9 Nesse sentido, ver o artigo de Jaime Preciado Coronado sobre a governabilidade democrática no México pós-priista, onde o autor examina os enormes desafios que enfrenta o México para construir um sistema democrático após as últimas eleições presidenciais, o qual permitiria, pela primeira vez em muitas décadas, a alternância no poder. De fato, o autor considera o caso mexicano como um laboratório privilegiado para examinar-se o alcance da governabilidade democrática e seu artigo identifica e avalia as principais medidas adotadas pela presidência Fox para tentar alcançá-la, sobretudo as que concernem à recomposição das relações entre atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes estatais (Coronado, 2002).

10 Para uma análise mais detalhada do processo de transição no Brasil, ver Arturi (2001).

11 Para uma discussão deste tema, ver Rosenau (1997).

12 A esse respeito, ver Montes (2001) e Jacquet (2002).

Referências bibliográficas

ANDERSON, M. e APAP, J. (2002), *Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union*. Bruxelas, CEPS.

ARTURI, Carlos S. (2001), "O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o Caso Brasileiro". *Revista de Sociologia e Política*, nº 17, pp. 11-31.

_____. (2003), "Os Desafios para a Instauração de uma Governança Mundial Democrática na Atual Conjuntura Internacional", *in Indicadores Econômicos FEE* (Fundação de Economia e Estatística/Governo do Estado do Rio Grande do Sul), vol. 31, nº. 1, pp. 75-93.

_____ e OLIVEIRA, Renato de (2002), Introdução, *in* MILANI, C., ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (orgs.). *Democracia e Governança Mundial: Que Regulações para o Século XXI?* Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO.

AUREANO, Guillermo (2002), "Relações entre as ONGs, as OIGs e o Estado no Caso da Luta Anti-Drogas", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 63-89.

BAZAHICA, Dorcella (2001), "Democracia, Cultura e Etnias", trabalho apresentado no *I Fórum Social Mundial*, Porto Alegre, Janeiro.

BAUSANG, Francesca (2001), "Democratising Global Governance: What's After the World Social Forum? *Paper* do *Programa Most da UNESCO*, mimeo, Paris.

BULHÕES, Maria da Graça P. (2002), "Plano Nacional de Formação do Trabalhador no Rio Grande do Sul: os Avanços e Limites na Participação de Atores Governamentais e Não-Governamentais", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 137-165.

CORONADO, Jaime P. (2002), "A 'governabilidade' na recomposição das relações de atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes econômicos no México", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 93-120.

DIAS, Marcia R. (2002). "Entre a representação e a participação política: o debate sobre a institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 204-230.

HERMET, Guy. (2002), "A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs", *in* Milani, C., Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 33-46.

JACQUET, Pierre. (2002), "La Gouvernance Mondiale à l'Epreuve des Contestations". *RAMSES*, Paris, pp. 73-89.

KAZANCIGIL, Ali (2002), "A Regulação Social e a Governança Democrática da Mundialização, *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (org.), pp. 47-62.

LIPSCHUTZ, Ronnie (1996), *Global Civil Society and Global Environmental Governance*. New York, State University of New York Press.

MILANI, C.; ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (orgs.). (2002), *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO.

MILANI, Carlos e SOLINÍS, Gérman (2002), "Pensar a Democracia na Governança Mundial: Algumas Pistas para o Futuro", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 266-292.

MONTÉS, Jérôme. (2001), "Mouvements Anti-Mondialisation: la Crise de la Démocratie Représentative", *Études Internationales*, vol. 32, nº 4, dezembro, pp. 773 – 781.

NÉFISSA, Sarah (2002), "Processo de Democratização no Egito, Eleições Legislativas de 2000 e Relações de Força entre as Diferentes Tendências", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 121-136.

OSMONT, Annik (2002), "Modelo de Urbanização para a Cidade, Totalidade Funcional do Desenvolvimento Econômico e Social", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 169-186.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), "Our Global Neighbourhood", (1996).

RAZAFY-ANDRIAMIHAINGO, Jean-Pierre (2001), "Perspectives Comparatives sur le Rôle du Juridique et de l'Institutionnel dans l'Amélioration de la Qualité de Démocratie". Trabalho apresentado no *I Fórum Social Mundial*, Porto Alegre, Janeiro.

RHODES, R. A. W. (1996), "The New Governance; Governing Without Government". *Political Studies*, vol. 4, nº. 4, pp. 652-667.

ROSENAU, J. (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.

ROY, Bunker (2002), "O Colégio dos Pés Descalços: A Prática de Um Conceito", *in* MILANI, C., ARTURI, C. e SOLINÍS, G. (org.), pp. 231-264.

WESTENDORFF, David (2002), "Gestão Local: Parcerias para a Organização e a Política Urbanas", *in* Milani, C.; Arturi, C. e Solinis, G. (orgs.), pp. 187-202.

Resumo

O trabalho tem como objetivo principal discutir os problemas teóricos e os desafios práticos postos à instauração de uma governança mundial democrática, a partir da análise de algumas experiências que articulam agências estatais, instituições internacionais e organizações não-governamentais. A constituição de um espaço público mundial e democrático defronta-se com uma série de problemas: caráter normativo do debate teórico sobre o tema; tendência de algumas ONGs de articularam-se diretamente com instituições internacionais e grandes empresas em detrimento de órgãos estatais; falta de legitimidade de muitas associações e ONGs; imposição de normas, práticas e instituições ocidentais sem a consideração das especificidades culturais e históricas das comunidades envolvidas, entre outros dilemas que constituem o objeto deste trabalho.

Abstract

The main objective of this article is to discuss the theoretical problems and the practical challenges to the creation of a democratic world governance, starting with the analysis of some experiences that articulate state agencies, international institutions and non-government organizations (NGOs). The constitution of a democratic world space is nowadays confronted by a series of problems: the normative character of the theoretical debate about the subject, the tendency of some NGOs to articulate themselves directly with international institutions and large companies to the detriment of state agencies, the lack of legitimacy of many associations and NGOs, the imposition of Western norms, practices and institutions without the consideration of the involved communities' cultural and historical specificities. These are some of the present dilemmas that are discussed in this work.

BRASIL E ARGENTINA: POLÍTICA EXTERNA PARA AMÉRICA LATINA EM TEMPOS RECENTES

Miriam Gomes Saraiva*

Introdução

Desde o início da gestão do presidente Lula da Silva, o Brasil tem buscado aprofundar de forma mais ativa um comportamento em relação à América Latina que já vinha sendo seguido na gestão de Fernando Henrique Cardoso. A segurança na América do Sul vem sendo articulada à intenção de construir um papel de liderança do Brasil na zona e identificada com a estabilidade democrática. A política externa brasileira para a região tem se pautado nos vínculos entre democracia e segurança como linha-mestra de sua atuação. Neste processo, de forma progressiva, a diplomacia brasileira vem assumindo um papel cada vez mais protagônico. Este comportamento não vem sendo secundado pela Argentina nem gerou uma parceria entre Argentina e Brasil no campo de política externa. Não vem significando um esforço do Mercosul como bloco. É um movimento brasileiro. A Argentina, por seu turno, busca um espaço próprio de atuação frente aos temas sul-americanos que dificulte uma projeção brasileira autônoma. A busca, por parte da diplomacia argentina, de um espaço próprio frente à região vem ocupando lugar de destaque no arco das atuações externas do país.

O objetivo deste *paper* é examinar esses dois comportamentos e compará-los, tomando sempre em conta as possibilidades/dificuldades de uma ação conjunta de ambos os países em relação a terceiros Estados da região. Com este propósito, o *paper* divide-se em 4 partes e algumas considerações finais. A primeira e a segunda apresentam características importantes das políticas exteriores argentina e brasileira desde uma perspectiva histórica, concentrando-se a primeira nas grandes mudanças experimentadas pelas duas políticas durante os anos 90, e a segunda nas linhas gerais destas políticas que, como se verá no decorrer do artigo, tiveram impacto nos comportamentos destes países frente a temas latino-americanos. As terceira e a quarta tratam diretamente das políticas externas de Argentina e Brasil para a região, sendo que a terceira orienta-se para uma revisão histórica desses comportamentos nos anos 90, enquanto a última concentra-se nas atuações dos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Colaboradora na Università di Bologna/Representación, Buenos Aires.

I. Novos rumos das políticas exteriores argentina e brasileira a partir dos anos 90

No início dos anos 90, depois de um período de coincidências no campo da política exterior de caráter globalista referente aos primeiros governos civis de ambos os países, as políticas externas de Argentina e Brasil experimentaram grandes transformações como conseqüência das mudanças ocorridas em nível doméstico e das modificações na ordem internacional.[1] E assumiram com isto maior distância entre elas.[2]

O retorno da democracia na Argentina, em 1983, trouxe a necessidade de um novo modelo de inserção internacional do país que levou sua política externa a um movimento de constante busca de redefinição.[3] No início do governo de Carlos Menem (1989-1999), a política exterior foi então redesenhada de acordo com um novo modelo de desenvolvimento, adotando uma nova postura frente aos grandes temas da política internacional, denominada por Russell e Tokatlian (2003) de aquiescência pragmática. A mudança foi abrupta, mas em função da longevidade do governo de Menem, a nova política exterior teve continuidade durante vários anos.

A debilidade e a permeabilidade da chancelaria argentina favoreceram a mudança radical. Historicamente, a política externa argentina foi mais uma política de conjuntura que uma política de Estado. O orçamento para a área é inferior a de outros Estados latino-americanos e a chancelaria é muito exposta a pressões de outros setores da política.[4] Existem mecanismos, como promoções e alocação de funcionários, que passam pelo crivo do Senado, e os mais altos cargos são ocupados por políticos de outras áreas.[5] Isso limita a consolidação de um quadro de referência que oriente as reflexões sobre a ordem internacional ou outras questões sobre a inserção internacional do país. No caso do governo Menem, seu fortalecimento como liderança política e sua concordância com um setor intelectual que já vinha debatendo sobre o papel dos Estados Unidos na política externa argentina durante os anos 80 contribuiram para a rápida assimilação das novas idéias pela chancelaria.[6]

O governo De la Rúa, apesar de mostrar-se disposto a recuperar o lugar da Argentina no mundo, não modificou, de fato, o comportamento da aquiescência pragmática (Russell e Tokatlian, 2003). A difícil situação econômica do país e sua não-afirmação como liderança contribuíram nesse sentido. A gestão de Duhalde foi de crise e limitada em suas ações exteriores, pondo em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, enquanto a administração Kirchner voltou a buscar um novo lugar para a Argentina no mundo, sem conseguir, no entanto, estruturar um conjunto de claras idéias alternativas ao modelo de Menem.

No caso do Brasil, as modificações não se deram de forma abrupta ou linear. A trajetória interna de avanços e recuos nas transformações econômicas, assim como o forte predomínio da chancelaria e suas tradições no processo de formulação da política exterior contribuíram para que o processo fosse mais lento. A chegada de Collor de Mello à presidência da República esteve acompanhada pela denominada crise de paradigma, que pôs em xeque os princípios da política externa adotada até então, sem ser capaz de consolidar um novo conjunto de princípios.

No Brasil, o Itamaraty é uma corporação forte, com peso próprio e uma burocracia importante que historicamente concentra o processo de formulação da política externa.[7]

Essa centralização, se tradicionalmente contribuiu para um comportamento mais estável, em termos gerais criou certas dificuldades de renovação e de adaptação à nova realidade nacional (democratização e abertura econômica) e internacional. Contribuiu, assim, para que a diplomacia enfrentasse dificuldades em negociações ou em representar distintos interesses sociais, e fez com que a inflexão experimentada pela política externa brasileira fosse mais lenta, também com avanços e recuos.

Neste contexto, a crise de paradigma não abriu espaço para a consolidação de um paradigma substitutivo, mas sim de duas correntes com diferentes visões sobre a inserção internacional do país. A primeira, de caráter mais autonomista, manteve mais fortemente elementos do paradigma globalista seguido até então. Defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter também político-estratégico com relação aos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. Na literatura sobre o tema, esta corrente é referida mais freqüentemente como "nacionalista".[8]

A segunda, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a idéia de uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (em que valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.[9] Em função de seu maior apoio aos valores da ordem internacional atual, de caráter liberal, esse grupo é identificado por analistas de política externa também como "liberais".

O governo Collor, mais liberal, foi seguido pela administração mais nacionalista de Itamar Franco, e o governo de Cardoso buscou um comportamento que conjugasse traços das duas visões. A administração Lula, por fim, recolocou como eixo da política externa a corrente mais vinculada aos padrões tradicionais de política externa de corte mais autonomista.

2. Linhas de atuação das políticas externas do Brasil e da Argentina que tiveram impacto com relação à América Latina

Entre as diferenças a serem destacadas entre as políticas exteriores do Brasil e da Argentina durante os anos 90, a mais importante está relacionada à percepção que seus decisores desenvolveram da ordem internacional que se forma após o fim do bipolarismo, e do lugar que seus países devem ocupar no mundo. Enquanto o governo argentino abandonou a posição tradicional que reservava um lugar de privilégio para a Argentina no mundo (seja como participante privilegiado ou como opositor relevante), o governo brasileiro manteve a postura que sustenta que o Brasil deve ocupar um lugar *especial* em termos político-estratégicos. Em relação aos Estados Unidos, a percepção do governo argentino identificava o mundo sob o predomínio nítido de uma potência que, dada a sua gravitação, deveria ser o aliado fundamental. A visão da diplomacia brasileira defendia que a principal potência, apesar de sua posição destacada de liderança, buscaria adaptar-se às necessidades dos parceiros de maior relevância e de outros menores, entre os quais o Brasil (Saraiva e Tedesco, 2001).

Essas diferentes percepções tiveram como resultado uma modificação na política externa argentina pautada pela relação que o governo gostaria de estabelecer com os Estados Unidos, enquanto que o Brasil não parecia ter um eixo tão claro nas mudanças de sua política exterior. A Argentina relacionou grande parte de seus temas de política externa com os Estados Unidos. As mudanças, no caso brasileiro, estiveram mais relacionadas às estratégias domésticas. Ademais, enquanto o governo argentino redefiniu radicalmente conceitos como soberania e interesse nacional, relacionando-os aos objetivos econômicos domésticos, os governos brasileiros foram mais cautelosos na redefinição dessas idéias-mestras.

Nessa perspectiva, para a nova administração argentina, colocou-se como fundamental romper a tradição de desafio aos Estados Unidos e buscar uma aliança certa com o parceiro do Norte em relação a temas gerais da política internacional, como forma de garantir recursos para o projeto econômico interno e uma inserção internacional mais ativa junto ao diretório dos grandes. Em termos econômicos, esta aproximação poderia facilitar o acesso a insumos para o projeto de ajuste econômico implementado com êxito a partir de 1991. Assim, a política externa do período caracterizou-se por um alinhamento incondicional nos temas de política e segurança internacionais, que teve como máxima a expressão "*relaciones carnales*", atribuída ao chanceler Guido Di Tella.[10] Em termos específicos, no campo econômico, a diplomacia argentina reservou-se o direito de divergir do parceiro. Nas organizações internacionais, houve uma reorientação dos votos argentinos para atingir maior coincidência com as posições norte-americanas e, em reconhecimento a esse apoio, a Argentina passou a ocupar, a partir de meados da década, a posição de parceiro extra-Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte) dos Estados Unidos.

Por sua vez, Collor de Mello, ao assumir seu governo, busca construir uma melhor relação com os Estados Unidos, desfazendo o perfil terceiro-mundista do Brasil. No período de Itamar Franco, a política externa recuperou em parte a preponderância de seus pressupostos anteriores dando um fôlego maior à vertente mais autonomista. Ao identificar a ordem internacional como um cenário de *polaridades indefinidas* (Lafer e Fonseca Jr. 1994), a diplomacia brasileira procura *desdramatizar* as relações com os Estados Unidos, evitando tanto alianças incondicionais quanto enfrentamentos (Lima e Hirst 1994:59). Abre, assim, um fosso em relação ao comportamento da Argentina frente ao parceiro do Norte.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso, a inflexão mais relevante foi a aceitação de um novo conceito de "soberania compartilhada", diferente do conceito clássico de soberania (Silva, 1999). Isso se baseava em um mundo marcado por valores universais, onde os Estados estariam sujeitos às normas oriundas dos regimes internacionais. Nesse quadro, os Estados Unidos seriam um país com mais recursos de poder, mas que necessitariam da adesão de outras potências para a gestão dessa nova ordem. Em termos práticos, a política externa brasileira manteve, em relação aos Estados Unidos, divergências tanto em temas da organização do comércio internacional e do protecionismo dos países desenvolvidos, quanto em temas relacionados ao processo de integração do continente americano. Enquanto os Estados Unidos mostravam mais pressa em concluir a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o Brasil preferia atrasar a conclusão dando ênfase às experiências sub-regionais como o Mercosul.

Na Argentina, o governo De la Rúa não trouxe modificações no que diz respeito aos Estados Unidos mas, durante o governo Duhalde, a política externa argentina teve seu paradigma de aquiescência pragmática questionado. Sem discursos contundentes, em função das reações dos Estados Unidos e do Brasil frente à crise argentina, a percepção argentina dos Estados Unidos como aliado tradicional foi cedendo espaço para uma perspectiva de maior aproximação com o Brasil (Russell e Tokatlián, 2003).

3. As políticas exteriores frente aos temas latino-americanos

O comportamento argentino frente à América Latina, em princípio, está condicionado pela permanente indefinição do papel que os Estados Unidos e o Brasil têm na política externa argentina.[11] Segundo Russell (2004), com vistas a apoiar os regimes internacionais em vigor e com o incentivo interno para fortalecer seu regime democrático, desde início dos anos 90, a diplomacia argentina pôs um foco importante na questão democrática em nível internacional, com seu apoio aos regimes internacionais sobre o tema. Defendeu a ampliação poderes da Organização dos Estados Americanos (OEA), que permitisse à organização regional intervir diretamente nos casos em que regimes democráticos estivessem em risco, e teve um papel importante na construção do regime interamericano de defesa da democracia (a Carta Democrática Interamericana, de 2001) (Russell 2004:264).

Esse traço do comportamento fez-se sentir na posição argentina frente à Cuba, que se modificou em 1991. Nas Nações Unidas, Argentina votou, junto com Estados Unidos e os países europeus, a favor de uma resolução que propunha o envio de uma comissão com a finalidade de investigar a situação dos direitos humanos na Ilha. Desde então, manteve os votos de condenação à Cuba no que diz respeito a questões de direitos humanos e tem considerado a redemocratização de Cuba como pré-condição para sua entrada na OEA. Essa posição foi defendida em várias ocasiões em Cúpulas Ibero-Americanas e no Grupo do Rio (Saraiva e Tedesco, 2001).

Em 1993, quando o governo norte-americano e o Conselho de Segurança das Nações Unidas decretaram o embargo naval ao Haiti, a Argentina apoiou a decisão e decidiu enviar navios de guerra. Com o tempo, aproximou-se cada vez mais da posição norte-americana de uma intervenção militar.

Foram superadas as divergências que permearam as relações da Argentina com o Chile por todo o século, assim como os discursos das Forças Armadas argentinas sobre o suposto poderio militar do país vizinho. De rival tradicional, o Chile passou a ser visto como parceiro comercial que, em 1996, assinou um acordo para a formação de uma área de livre comércio com o Mercosul. A diminuição do poder político e econômico das Forças Armadas argentinas, com a redução de seu orçamento e o fim do serviço militar obrigatório, foi fator determinante para a superação da cultura de rivalidade com o Chile.[12]

O Brasil, por seu turno, manteve durante o período uma posição mais constante em relação à América Latina. A diplomacia brasileira buscou atuar de forma autônoma com relação ao comportamento norte-americano. Não havia coincidência de opiniões no que diz respeito à forma de tratar situações de crise na região e, portanto, não se colocava a possibilidade de se construir uma atuação articulada de mais longo prazo.

Mas em função da *desdramatização* das relações com os Estados Unidos, conduzida pelo governo de Itamar Franco, o país tampouco buscou enfrentamentos.

O modelo de atuação brasileiro frente a essas situações de crise foi de não-intervenção, com base em preceitos tradicionais da diplomacia brasileira, que foram mantidos a despeito de todas as mudanças ocorridas no cenário internacional em termos de percepções sobre a segurança internacional e nos conceitos clássicos da política internacional. A estratégia de construção de liderança na região foi seguida durante o período, mas com graduações diferentes. Durante o governo de Itamar Franco, a perspectiva de se criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) foi colocada em relevo em detrimento do Mercosul (Cervo, 1998). Nesse caso, o Brasil ocuparia uma posição central no bloco. Mas o projeto não prosperou.

No interior da OEA, a postura brasileira sempre foi de defender uma posição menos intervencionista que a proposta pela Argentina e, até 1998, o Brasil defendeu nos marcos dos foros multilaterais regionais a re-incorporação de Cuba, assim como se absteve nas votações nas Nações Unidas condenatórias ao desrespeito aos direitos humanos por parte do governo cubano. Em relação ao embargo ao Haiti, o Brasil, então no Conselho de Segurança das Nações Unidas, absteve-se e, em sua declaração de voto, justificou sua posição por questões de soberania dos Estados.[13]

Em 1998, o governo brasileiro reformulou sua posição em relação à Cuba, condicionando o seu retorno à OEA à democratização de seu regime político.[14] A diplomacia iniciou uma modesta revisão do comportamento brasileiro frente à região. Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos e atuar como mediador em situações de crise quando chamado para tal. Em 2000, realizou-se a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília, com vistas a formar a Comunidade Sul-Americana de Nações, de caráter mais político que o projeto da Alcsa.

A perspectiva de uma aliança entre a Argentina e o Brasil, no que diz respeito a uma atuação frente aos temas regionais, não foi adiante. Em 1996, foi criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), com o objetivo, entre outros, de buscar posições internacionais comuns.[15] Embora ambos os países vissem a importância de se atuar em conjunto internacionalmente, a política externa seguiu sendo área sensível, vista como questão de soberania nacional. A opção argentina pelos Estados Unidos como principal parceiro político-estratégico dificultou mais a aproximação. A Argentina também se mostrou sensível a qualquer sinal de proeminência do Brasil no interior do bloco. O Brasil era visto como um país distanciado dos Estados Unidos, que buscava mais poder e influência na política internacional através de um comportamento de cunho realista (Russell e Tokatlian, 2003:51).

A diplomacia brasileira, por seu turno, não buscou superar os limites impostos por sua perspectiva realista quanto à soberania nacional. Buscou sempre evitar que o arranjo de integração viesse a significar uma soberania compartilhada no que se refere ao comportamento com outros parceiros externos. Segundo Pinheiro (2000:323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos, o desejo de autonomia utiliza-se de uma concepção *grociana* para a satisfação de sua busca por poder. Assim, os espaços de atuação externa do Brasil, em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional, não deveriam ser obstacularizados.

A corporação diplomática brasileira tem uma visão clara da Argentina como sócio menor, e percebe dois elementos que dificultam a construção de uma parceria mais sólida no campo de política externa. Por um lado, as mudanças freqüentes que ocorrem na política externa argentina geram desconfiança, enquanto, por outro, a reiterada utilização por parte dos meios políticos de temas de política exterior (inclusive em relação ao Brasil) para conseguir frutos na política interna faz com que a diplomacia brasileira mantenha um baixo perfil diante de declarações noticiadas na mídia argentina.

Houve, entretanto, alguns exemplos de aproximação. O principal deles foi a mobilização argentina e brasileira frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai quando, juntos, desempenharam um papel importante para evitá-lo. Em seguida, foi assinada a Cláusula Democrática do Mercosul, incorporada ao Tratado de Assunção dois anos depois através do Protocolo de Ushuaia. Na questão do conflito entre Peru e Equador ambos participaram do grupo de mediadores. A partir de 1998, em função da própria evolução da política externa brasileira, houve tentativas de aproximação em questões como a de Cuba nas reuniões do Grupo do Rio.

O governo De la Rúa deu passos no sentido de reforçar os vínculos políticos com Brasil e buscou, junto ao Brasil e ao Uruguai, levar posições comuns à OEA em casos de Estados em crise. Sem colocar em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, frente a temas latino-americanos passou a oscilar entre buscar posições próximas ao Brasil e não ir contra a posição norte-americana.[16] No caso peruano, alinhou-se à posição brasileira de se opor a sanções como resposta ao processo eleitoral fraudulento que reelegeu o presidente Fujimori. Em relação à Colômbia, manifestou apoio à postura de não-intervenção, aproximando-se da visão brasileira. Frente à questão dos direitos humanos em Cuba, porém, manteve a condenação do governo nas Nações Unidas sustentada durante o administração Menem.

Na gestão de Duhalde houve uma aproximação em função do papel importante assumido pelo Brasil frente à crise argentina, mas, como um governo de crise, manteve um perfil baixo em termos de política exterior. Isso contribuiu para um esvaziamento da posição argentina frente a seus vizinhos.[17] Foi, porém, quem mudou o voto argentino na questão cubana para a não condenação e em seguida para a abstenção.

4. As atuações argentina e brasileira frente à América Latina em tempos recentes

No início de seu governo, Néstor Kirchner buscou recuperar o espaço perdido frente à América Latina com a crise argentina e durante o governo de Duhalde. Para tanto, utilizou, em grande medida, o instrumento da diplomacia presidencial ativa. Porém, apesar de sua política externa ter se aproximado outra vez do paradigma globalista, não solucionou o problema da falta de clareza sobre o papel exato que devem ocupar os Estados Unidos e o Brasil na política exterior argentina. Essa indefinição, que transpassa as percepções mais freqüentes entre acadêmicos e formuladores da política externa argentina, deixou sua marca no comportamento argentino para a região.

A ascensão de Kirchner e de Lula abriu, aparentemente, espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países.[18] Foi levantada a

idéia de que a coexistência de governos de esquerda facilitaria essa aproximação, e não faltaram declarações dos dois lados apontando nesse sentido.[19] Essa aliança mais permanente, porém, seria um elemento ainda a se construir e difícil por tratar-se de uma relação assimétrica onde as partes não têm claro o peso que cada uma delas pode ocupar (Palermo e Saraiva, 2004).

A eleição de Lula significou para o Itamaraty um fortalecimento da corrente mais autonomista em seu interior, que defende com mais vigor a construção de uma liderança brasileira na América do Sul. Com isto, a política desse governo para América Latina em geral buscou aprofundar o comportamento que já vinha sendo seguido na gestão de Fernando Henrique Cardoso, mas de forma mais ativa. A segurança na região passou a ser mais fortemente articulada à intenção de construir um papel de liderança do Brasil na zona e identificada com a estabilidade democrática. Nesse processo, o presidente Lula assumiu uma diplomacia presidencial importante.

O papel mais ativo da diplomacia brasileira, ao colocar-se de forma mais direta como mediador em situações de crise, pode ser percebido nessa gestão. Os exemplos mais relevantes desse comportamento foram, primeiramente, a proposta de formação do Grupo de Amigos da Venezuela para acompanhar os embates entre o governo venezuelano e a oposição na questão do plebiscito, e depois nos atritos entre a Venezuela e a Colômbia. Em seguida, a diplomacia brasileira buscou assumir o papel de mediador entre o governo de Hugo Chávez e os países da região. A tentativa brasileira de apaziguar a situação equatoriana fora do âmbito da OEA também foi importante. Por fim, registra-se a mediação que a diplomacia presidencial brasileira buscou exercer no caso boliviano. Nesse caso, o governo boliviano terminou pedindo o envio de uma missão composta por um brasileiro, um argentino e um representante das Nações Unidas.
A participação brasileira nas Forças de Paz do Haiti também aponta para as iniciativas de consolidar a liderança brasileira na região e aumentar o peso do Brasil no cenário internacional. Nesse caso, Brasil lidera uma força de imposição de paz das Nações Unidas, tipo de operação do qual historicamente evitou participar.[20] É importante destacar que durante a administração de Lula, o governo brasileiro retomou com muito vigor e de forma direta a campanha de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pleiteando a inclusão do Brasil como membro permanente. Esse comportamento levanta a hipótese de que existe uma disposição brasileira de investir no campo das Operações de Paz das Nações Unidas como forma de justificar sua candidatura – nesse caso as credenciais para sua candidatura como membro permanente então não se limitariam mais à tradição pacifista de sua política externa.

A postura brasileira de mediador e de líder de uma força de imposição da paz é já uma maior adequação aos novos parâmetros da ordem internacional, se comparada à idéia da não-intervenção, aplicada plenamente em termos históricos, e pode significar uma revisão, discreta, dos preceitos mais tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista. Segundo o chanceler Celso Amorim, o "Brasil sempre pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Este é um preceito básico de nossa diplomacia. Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença."[21] E é com base nesta formulação que a diplomacia vem desempenhando um papel ativo com vistas à

solução de crises regionais (Oliveira, 2005:21). O apoio à candidatura de José Miguel Insulza para a secretaria da OEA pode significar uma tendência a se buscar posições comuns diante das situações de crise.

Como complemento, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos na implementação da Comunidade Sul-Americana de Nações, cuja base foi criada durante o governo Cardoso. A idéia de uma maior integração econômica da região e a possibilidade de se estabelecer uma cláusula democrática para o grupo foram discutidas. O primeiro desempenho importante da Comunidade foi uma cúpula presidencial entre os países sul-americanos e os da Liga Árabe, organizada pelo governo brasileiro e realizada em Brasília.

Em pouco tempo, a política brasileira ativa frente à região entrou em choque com percepções mais nacionalistas no interior da Argentina, que a identificaram como imposição de uma liderança individual do Brasil.[22] A possibilidade de "desconstrução" de uma aliança com o Brasil pôde ser sentida na crise política experimentada, em maio de 2005, entre os dois maiores parceiros do Mercosul.[23] No quadro de afastamento entre ambos, em ações frente a temas e aos países latino-americanos, a Argentina buscou recolocar-se como um parceiro alternativo que poderia ocupar também um papel de liderança.[24]

Com vistas a aproveitar esse espaço, a diplomacia argentina buscou um papel ativo no interior da OEA e frente a situações de risco aos regimes democráticos em países da região, assumindo uma posição intermediária entre a postura mais intervencionista, dos Estados Unidos, e a posição de mediador discreto, do Brasil. Nessas situações de crise, como nos casos do Equador e da Bolívia, a Argentina adotou um perfil próprio, visando a defender uma "*agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la adminsitración estadounidense*".[25] Buscou com isso, por um lado, desafiar os esforços brasileiros de construção de uma liderança autônoma na região e, por outro, fortalecer sua imagem perante os Estados Unidos. Na trigésima-quinta Assembléia da OEA, foi discutido o procedimento a ser adotado frente a situações de crise e foi aprovado um texto conciliador, proposto pela Argentina, entre as posições do Brasil e dos Estados Unidos.[26]

No que diz respeito às votações de condenação ao desrespeito aos direitos humanos em Cuba, Kirchner manteve a abstenção herdada do governo Duhalde. Em relação ao Haiti, a Argentina compôs a força de paz com o Brasil. Buscou também uma maior aproximação com o governo de Hugo Chávez, da Venezuela,[27] e buscou estreitar suas relações políticas com o Chile, chegando a entrar em discussão a formação de uma força de paz conjunta argentino-chilena.

Nos marcos da Comunidade Sul-Americana de Nações, a diplomacia argentina buscou, através de destacada diplomacia presidencial, mostrar seu descontentamento com a formação de um bloco em torno da liderança brasileira. Nesse caso, a utilização de ações e declarações que contestam uma posição realista e autônoma do Brasil são utilizadas como recursos domésticos de projeção interna do governo vigente. A cúpula do Grupo do Rio, organizada pela Argentina por ocupar a presidência pró-têmpore, foi adiada pelo alto número de presidentes que não confirmaram presença.

Considerações Finais

As políticas exteriores de Argentina e Brasil para América Latina mantêm entre si diferenças em termos de percepções e atuações. A posição atual do governo brasileiro é de construção de uma liderança na região através de um comportamento proativo. Essa liderança em construção teria como base uma revisão modesta nos padrões brasileiros de não-intervenção, capacitando o país a dar respostas concretas a situações de crise que diversos países da região experimentaram nos últimos anos. Com isso, a diplomacia brasileira pode estar buscando estruturar uma resposta de maior compromisso com os parâmetros atuais da ordem internacional para responder ao intento de ser ator global. A corrente de pensamento mais autonomista do Itamaraty tem um peso importante na definição deste comportamento.

A Argentina, por sua vez, busca colocar-se com menos ênfase como liderança alternativa ao Brasil. Para tanto, assume nos temas mais relevantes na OEA uma posição de equilíbrio entre Brasil e Estados Unidos. Com esse comportamento, recoloca-se como país de peso mais relevante na região frente ao Brasil e aos Estados Unidos e mantém também em equilíbrio a permanente falta de consenso interno sobre o papel que esses dois países devem ter na política externa argentina. A crise brasileira abriu espaços para que a Argentina busque ocupar posições de liderança (ou de mediador) ocupadas até agora pelo Brasil. O principal exemplo vem sendo a aproximação significativa entre os governos argentino e venezuelano.[28]

O peso desigual da Argentina e do Brasil no cenário regional e internacional, assim como as numerosas assimetrias existentes entre ambos, dificultam a construção de uma parceria estratégica entre ambos, de mais longo prazo. Com efeito, as indefinições nos pesos de cada um são elementos complicadores. No entanto, existe a percepção dos dois lados sobre a importância de se evitar atritos e de se consolidar as posições comuns já conquistadas, principalmente sobre temas regionais. Frente às manifestações argentinas de desagrado com relação ao ativismo da política externa brasileira na América Latina, a diplomacia brasileira procura manter um relativo baixo perfil para não comprometer as relações com a Argentina. A Argentina deve encontrar uma forma de ser confiável para o Brasil, enquanto o último terá que absorver custos maiores para cooperar com seu parceiro menor (Palermo e Saraiva, 2004). Essa parceria não aponta necessariamente para que todas as dimensões das políticas externas da Argentina e do Brasil sejam comuns, mas sim que exista uma percepção partilhada do cenário regional e internacional. Para a política sul-americana, seria um incentivo importante no sentido de consolidar áreas de ação coletiva frente aos riscos de crise e de melhorar o desempenho nas relações tão desiguais mantidas com os Estados Unidos.

Notas

1 O paradigma globalista (entendido como conjunto articulado de idéias que orienta o comportamento diplomático de um país) corresponde a uma visão que vê necessidade na universalização da política externa. Perspectiva que busca construir o poder de barganha da Argentina e do Brasil no cenário internacional a partir de sua inserção global. Sobre a questão ver, respectivamente, Russell e Tokatlian (2003), e Lima e Hirst (1994).

[2] A caracterização das políticas exteriores argentina e brasileira dos anos 90 foi largamente baseada nos trabalhos de Saraiva (2001) e Saraiva e Tedesco (2001).

[3] O livro de Russell e Tokatlian (2003) e o artigo de Russell (2004) também foram muito importantes para a descrição da política exterior argentina.

[4] Sobre a chancelaria argentina, muitas informações úteis podem ser encontradas na entrevista de Andrés Cisneros (vice-chanceler do governo Menem). Ver Cisneros (2005). Em 2005 a chancelaria recebeu 1,22% do total do gasto público primário."Habría subsidios por $25 mil millones", *Clarín*, 20/11/2005, p. 18.

[5] A proporção de embaixadores políticos (que não são de carreira diplomática) na diplomacia argentina é notadamente superior à do Itamaratyl.

[6] Durante os anos 80, houve na Argentina um debate sobre os prejuízos que a política de enfrentamento com os Estados Unidos havia causado para o país. No debate, Carlos Escudé teve um papel importante e formulou o conceito "realismo periférico", que deu base à política externa do governo de Menem. Ver Escudé (1992).

[7] Sobre a corporação diplomática e sua relação com a classe política e os setores sociais, ver Lima e Hirst (1994) e Lima (2000).

[8] Esta forma de referir-se a este grupo – nacionalista – não me parece adequada. Nacionalismo pode ser entendido como um sentimento orientado para dentro do país, para uma postura isolacionista, ou como um sentimento expansionista. Esse grupo, que em termos gerais aglutina setores mais à esquerda, não adota nenhum desses dois tipos de comportamento.

[9] Sobre o "desejo de autonomia" e a perspectiva da adesão brasileira aos regimes internacionais na matriz da política externa brasileira dos anos 90, Pinheiro (2000) fornece muitas reflexões interessantes.

[10] Consta que a expressão usada pelo chanceler foi "relaciones con carnalidad", mas que a imprensa publicou e consolidou a outra expressão. Cisneros (2005).

[11] Russell (2004) chama muito a atenção para essa indefinição.

[12] O orçamento militar, que no início dos anos 80 equivalia a 3,5 % do Produto Interno Bruto, experimentou uma queda, chegando, em 2005, a aproximadamente 1,2%. De 1993 a 2004, não houve nenhum aumento salarial nas Forças Armadas. "La llegada de Garré pone a prueba los recelos ideológicos de los militares", *Clarín*, 2/12/2005, p. 14.

[13] A declaração brasileira pode ser vista na *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 75, jul./dez. 1994, pp. 15-16.

[14] Na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Brasil manteve a abstenção quanto à condenação do governo cubano.

[15] Em 1997, foi assinada a Declaração Presidencial sobre Consulta e Concertação Política dos Estados do Mercosul, que diz que o MCCP buscará articular posições para a busca de uma cooperação especificamente no campo político. Em 1998, foram institucionalizadas as Declarações e foi criado o Foro de Consulta e Concertação Política.

[16] Sobre a política exterior do governo De la Rúa, ver também Bernal-Meza, 2002.

[17] Um exemplo importante foi a negativa da Argentina ao convite do governo brasileiro para que participasse do Grupo de Amigos da Venezuela formado para servir de mediador quando se realizou o plebiscito sobre o governo de Hugo Chávez.

[18] A imprensa fez muitas referências a essa possibilidade no período.

[19] Nessa questão, o PT, como partido, teve uma posição clara.

[20] A força de paz do Timor Leste foi a primeira força de imposição da paz da qual Brasil participou.

[21] O discurso de Celso Amorim, de 2005, está citado em Oliveira (2005:21-22).

[22] Essa é uma queixa recorrente na imprensa argentina.

[23] Os jornais *Clarín* e *O Globo*, entre maio e junho de 2005, publicaram muitas declarações duras sobre as percepções mútuas dos dois governos (sobretudo do argentino).

[24] Um exemplo nesse sentido foi a eleição do novo presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), quando houve uma disputa entre a Argentina e o Brasil, e a vaga terminou em mãos de um terceiro.

[25] Segundo o Subsecretário de Integração argentino, Eduardo Sigal (2005), "*Argentina no ha reemplazado el alineamiento automático com los Estados Unidos por una esgrima retórica de enfrentmientos con ese país. Impulsionamos una agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la actual administración estadounidense*".

[26] Nesse caso, frente a uma situação de crise, o Secretário Geral elabora "*una propuesta de iniciativa de cooperación oportuna*"..."*dentro del principio de la no intervención y el derecho a la autodeterminación...*", "La OEA aceptó una propuesta conciliadora de Argentina". Clarín, 8/6/2005, p. 23.

[27] Sobretudo a partir do segundo semestre de 2005, esse esforço de aproximação se fez sentir com mais clareza. A possibilidade de incorporação da Venezuela como membro pleno do Mercosul foi muito incentivada pelo governo argentino e é um exemplo importante.

[28] Desde a crise do PT, no governo brasileiro, os contatos entre os governos argentino e venezuelano, que já vinham evoluindo favoravelmente, experimentaram um aumento.

Referências bibliográficas e de arquivo

BERNAL-MEZA, Raúl (2002), "Política Exterior Argentina: de Menem a De la Rúa. Hay una Nueva Política?" *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, nº 1, São Paulo, jan./jun., pp. 74-93.

CERVO, Amado (1998), "Multilateralismo e Integración: Evolución del Pensamiento Diplomático Brasileño". *Ciclos*, Año VIII, nº 14-15. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/Universidad de Buenos Aires, 1º Semestre, pp. 205-226.

CISNEROS, Andres (2005)-Entrevista. Archivo de Historia Oral, Programa de Estudios Políticos. Flacso/Argentina.

ESCUDÉ, Carlos (1992), *Realismo Periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, Planeta. (Colección Política y Sociedad).

LAFER, Celso e FONSECA JR, Gelson (1994), "Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas, *in* Fonseca Jr, Gelson e Nabuco de Castro, S. H. (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo/Brasília, Paz e Terra/Ipri, pp. 49-77.

LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Mónica (1994), "O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa, *in* Fonseca Jr, Gelson e Nabuco de Castro, S. H. *Temas de Política Externa Brasileira I*. São Paulo/Brasília, Paz e Terra/Ipri, pp. 43-64.

LIMA, Maria Regina Soares de (2000), "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, Rio de Janeiro, jul./dez., pp. 265-303.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2005), *Elites Econômicas e Política Externa no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, IEEI. mimeo.

PALERMO, Vicente e SARAIVA, Miriam Gomes (2004), "Alianza Estratégica Brasil-Argentina. Utopía o Desafío Político?". *Debate*, Año 2, nº 76, Buenos Aires, 27 agosto, pp. 22-25.

PINHEIRO, Letícia (2000), Traídos pelo Desejo: um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea". *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, Rio de Janeiro, jul./dez., pp. 305-335.

RUSSELLI Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003), *El lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires/México, Fondo de Cultura Económica.

RUSSELL, Roberto (2004), "Política Exterior y Veinte Años de Democracia: Un Primeer Balance, *in* M. Novaro e V. Palermo (orgs.), *La historia Reciente. Argentina en Democracia.* Buenos Aires, Edhasa, pp. 257-269.

SARAIVA, Miriam Gomes (2001), "Brasil e Argentina nos Anos 90: Dez Anos de Política Externa. *in* CERIR, *La Política Exterior Argentina, 1998-2001. El Cambio de Gobierno. Impacto Irrelevancia*? Rosário (Argentina), pp. 93-110.

____ e Tedesco, Laura (2001), "Argentina e Brasil: Políticas Exteriores Comparadas depois da Guerra Fria", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 44, nº 2, Brasília, jul./dez., pp. 126-150.

SIGAL, Eduardo (2005), "Política Exterior Sin Eslóganes", *Clarín*, 11 de outubro, p. 35.

SILVA, Alexandra de Mello (1999), "A Política Externa em Transição: Rumo a um Novo Paradigma?". *Net Work*, vol. 8, nº 3, Rio de Janeiro, Centro de Estudos das Américas/Ucam, jul./set, p. 6.

CLARÍN, (2005), "Habría Subsidios por $25 Mil Millones", 20 de novembro, p. 18.

____. (2005), "La Llegada de Garré Pone a Prueba los Recelos Ideológicos de los Militares", 2 de dezembro, p. 14.

____. (2005), "La OEA Aceptó una Propuesta Conciliadora de Argentina", 8 de junho, p. 23.

Resumo

Este artigo compara as políticas externas de Brasil e Argentina para a América do Sul, procurando enfatizar as dificuldades de uma ação conjunta na região. Para tanto, empreende-se uma análise histórica da formulação das políticas externas dos dois países, ressaltando as diferenças marcantes de cada Estado. No caso argentino, destacam-se a permeabilidade da chancelaria Argentina e a noção de "aquiescência pragmática" com as prioridades da política externa norte-americana. Já no caso brasileiro, ressalta-se a busca por um papel de liderança na América do Sul. Em seguida, analisa-se a atual política externa dos governos Lula e Kirchner, apontando para as dificuldades de cooperação representadas pela assimetria de poder entre ambos os países. Não obstante, conclui-se que existe a percepção mútua da importância de se evitar atritos e de se consolidar as posições comuns já conquistadas, principalmente sobre temas regionais.

Abstract

This article compares the foreign policies of Brazil and Argentina to South America, focusing on the difficulties for a conjunct action in the region. In order to do that, it draws upon a historical analysis of the formulation of foreign policy of both countries, emphasizing the main differences in each State. In Argentina's case, the permeability of its chancellery and the notion of a "pragmatic acquiescence" with the foreign policy priorities of the United States are highlighted. In Brazil's case, the search for a leadership role in South America is emphasized. Afterwards, it analyzes the foreign policy of Lula and Kirchner, pointing to the difficulties for cooperation, which are related to the power asymmetry between both countries. In spite of this, the article concludes that there is a mutual perception of the importance of avoiding attrition and consolidating the common positions already taken, especially those related to regional issues.